

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Primeira Secção Alargada)
16 de Abril de 1997 *

No processo T-20/94,

Johannes Hartmann, residente em Hamminkeln (Alemanha), representado por Bernd Meisterernst, Mechtild Düsing, Dietrich Manstetten e Frank Schulze, advogados em Münster, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Lambert Dupong e Guy Konsbruck-Raus, 14 A, rue des Bains,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dierk Booß, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch, advogados em Hamburgo e Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

* Língua do processo: alemão.

que tem por objecto um pedido baseado nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE e no Regulamento (CEE) n.º 2187/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6), e destinado a obter indemnização dos prejuízos sofridos pelo demandante pelo facto de ter sido impedido de comercializar leite por aplicação do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), tal como completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 (JO L 132, p. 11),

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

composto por: A. Saggio, presidente, C. W. Bellamy, A. Kalogeropoulos, V. Tiili e R. Moura Ramos, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Maio de 1996,

profere o presente

Acórdão

Matéria de facto e quadro legal

1 Em 1977, a fim de reduzir os excedentes da produção de leite na Comunidade, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1078/77, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos

lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143). Este regulamento oferecia aos produtores um prémio, em contrapartida da subscrição de um compromisso de não comercialização de leite ou de reconversão dos efectivos bovinos durante um período de cinco anos.

- 2 O demandante, produtor de leite na Alemanha, subscreveu esse compromisso, que terminou em 16 de Julho de 1986.

- 3 Em 1984, para fazer face a uma situação persistente de excedentes de produção, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 856/84, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146). O novo artigo 5.º-C deste último texto legislativo institui uma «imposição suplementar» sobre as quantidades de leite entregue pelos produtores que ultrapassem uma «quantidade de referência».

- 4 O Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64, a seguir «Regulamento n.º 857/84»), fixou a quantidade de referência para cada produtor, com base na produção entregue no decurso de um ano de referência, ou seja, o ano civil de 1981, sob reserva da possibilidade de os Estados-Membros escolherem o ano civil de 1982 ou o ano civil de 1983. Este regulamento foi completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208, a seguir «Regulamento n.º 1371/84»).

- 5 O compromisso do demandante abrangia o ano de referência escolhido. Não tendo produzido leite no decurso deste ano, não pôde obter uma quantidade de referência nem, em consequência, comercializar qualquer quantidade de leite isenta da imposição suplementar.

- 6 Por acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321, a seguir «acórdão Mulder I» ou «processo Mulder I»), e Von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Tribunal de Justiça declarou inválido o Regulamento n.º 857/84, tal como completado pelo Regulamento n.º 1371/84, por violação do princípio da confiança legítima.
- 7 Em cumprimento destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 764/89, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84, que estabelece as regras gerais para aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 84, p. 2, a seguir «Regulamento n.º 764/89»). Em aplicação deste regulamento modificativo, os produtores que tinham subscrito compromissos de não comercialização ou de reconversão obtiveram uma quantidade de referência designada «específica» (também chamada «quota»). Estes produtores são designados «produtores SLOM I».
- 8 A atribuição de uma quantidade de referência específica estava sujeita a diversas condições. Algumas destas condições foram declaradas inválidas pelo Tribunal de Justiça, por acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585).
- 9 Na sequência destes acórdãos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1639/91, de 13 de Junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 150, p. 35, a seguir «Regulamento n.º 1639/91»), que atribuiu uma quantidade de referência específica aos produtores em causa. Estes são designados «produtores SLOM II».
- 10 Um dos produtores que estiveram na origem do recurso que conduziu à declaração de invalidade do Regulamento n.º 857/84 tinha entretanto, juntamente com outros produtores, intentado contra o Conselho e a Comissão uma acção de indemnização dos prejuízos sofridos pela falta de atribuição de uma quantidade de referência no âmbito de aplicação deste regulamento.

- 11 Por acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, a seguir «acórdão Mulder II» ou «processo Mulder II»), o Tribunal de Justiça declarou a Comunidade responsável por esses prejuízos. O Tribunal deu às partes um prazo de um ano para chegarem a acordo sobre o montante da indemnização. Não tendo as partes chegado a acordo, o processo foi reaberto para permitir ao Tribunal fixar, no acórdão que vier a pôr termo à instância, os critérios de avaliação do prejuízo.

- 12 Resulta do acórdão Mulder II que todos os produtores impedidos de comercializar leite apenas devido ao seu compromisso de não comercialização ou de reconversão têm, em princípio, direito a obter uma indemnização pelos seus prejuízos.

- 13 Confrontados com o grande número de produtores em causa e face à dificuldade de negociar soluções individuais, o Conselho e a Comissão publicaram, em 5 de Agosto de 1992, a Comunicação 92/C 198/04 (JO C 198, p. 4, a seguir «comunicação» ou «comunicação de 5 de Agosto»). Após terem recordado as implicações do acórdão Mulder II, e com o objectivo de lhe darem pleno efeito, as instituições exprimem a sua intenção de adoptar as modalidades práticas de indemnização dos produtores em causa. Até à adopção destas modalidades, as instituições comprometeram-se a renunciar, em relação a todos os produtores com direito a indemnização, a invocar a prescrição resultante do artigo 43.º do Estatuto CE do Tribunal de Justiça. Todavia, o compromisso estava sujeito à condição de o direito à indemnização não ter ainda prescrito à data da publicação da comunicação ou à data em que o produtor se tinha dirigido a uma das instituições. Finalmente, as instituições asseguravam aos produtores que o facto de não se manifestarem a partir da data da comunicação e até à adopção das modalidades práticas de indemnização não lhes causaria prejuízo.

- 14 Na sequência da comunicação de 5 de Agosto, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2187/93, de 22 de Julho de 1993, que prevê uma indemnização a favor de determinados produtores de leite ou de produtos lácteos que foram temporariamente impedidos de exercer a sua actividade (JO L 196, p. 6, a seguir «Regulamento n.º 2187/93»). O regulamento prevê uma proposta de indemnização fixa aos produtores que obtiveram quantidades de referência específicas nas condições previstas nos Regulamentos n.º 764/89 e n.º 1639/91.

- 15 O artigo 8.º do Regulamento n.º 2187/93 dispõe que a indemnização só é proposta para o período em relação ao qual o direito à indemnização não tenha prescrito. A data de interrupção do prazo de prescrição de cinco anos que consta do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça é a data do pedido dirigido a uma das instituições da Comunidade ou a data de registo de uma acção intentada no Tribunal de Justiça ou ainda, o mais tardar, 5 de Agosto de 1992, data da comunicação referida [artigo 8.º, n.º 2, alínea a)]. O período a indemnizar começa numa data anterior em cinco anos à data de interrupção da prescrição e termina no momento em que o produtor obteve uma quantidade de referência específica, por aplicação dos Regulamentos n.ºs 764/89 e 1639/91.
- 16 Segundo o artigo 14.º, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 2187/93, a accitação da proposta implica renúncia à interposição de qualquer acção contra as instituições comunitárias, com base no prejuízo em litígio.
- 17 Por carta de 30 de Abril de 1992, recebida em 4 de Maio de 1992, o demandante pediu ao Conselho a indemnização dos seus prejuízos. O Conselho, por carta de 6 de Maio de 1992, ao mesmo tempo que contestava que estivessem reunidas as condições de responsabilidade da Comunidade em relação ao demandante, informou-o, a fim de evitar a propositura de uma acção, de que renunciava a invocar a prescrição até ao fim de um prazo de três meses subsequente à publicação do acórdão Mulder II. O Conselho precisou que esta renúncia era válida apenas em relação aos direitos ainda não prescritos à data do pedido de indemnização.
- 18 Em 26 de Novembro de 1993, o demandante recebeu da autoridade competente alemã uma proposta de indemnização dos prejuízos sofridos, enviada em conformidade com o Regulamento n.º 2187/93. Em aplicação do artigo 8.º, n.º 2, alíneas a) e b), deste regulamento, a proposta não abrangia o período compreendido entre 17 de Julho de 1986 e 3 de Maio de 1987.
- 19 O demandante não aceitou esta proposta nos termos previstos no artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 20 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 22 de Janeiro de 1994, o demandante pediu a condenação das instituições no pagamento de uma indemnização calculada em conformidade com o Regulamento n.º 2187/93, em relação ao período compreendido entre 17 de Julho de 1986, data do termo do seu compromisso de não comercialização, e 29 de Março de 1989, data de entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89.
- 21 Além da indemnização, a petição pedia ainda a anulação do artigo 8.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 2187/93, na medida em que estas disposições excluem o pagamento de uma indemnização ao demandante a partir de 17 de Julho de 1986. No entanto, por carta entrada na Secretaria em 21 de Fevereiro de 1994, o demandante retirou o seu pedido de anulação.
- 22 O demandante apresentou ainda, em 22 de Janeiro de 1994, um pedido de medidas provisórias com vista à suspensão do artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93. Por despacho de 25 de Janeiro de 1994 (T-20/94 R, não publicado na Colectânea, a seguir «despacho de 25 de Janeiro»), o presidente do Tribunal decidiu que a suspensão do prazo fixado no artigo 14.º, terceiro parágrafo, do regulamento em questão, decidida por despacho em processo de medidas provisórias de 12 de Janeiro de 1994, Abbott Trust e o./Conselho e Comissão (T-554/93 R, Colect., p. II-1), produziria efeitos em relação ao demandante. O presidente do Tribunal precisou que, relativamente ao demandante, o prazo não expiraria antes de duas semanas após a data do despacho pondo termo a outro processo de medidas provisórias, que ocorreu em 1 de Fevereiro de 1994 (despacho do presidente do Tribunal Jones e o./Conselho e Comissão, T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R e T-541/93 R, Colect., p. II-11).
- 23 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. As partes foram ouvidas na audiência de 21 de Maio de 1996.

- 24 O demandante conclui, na sua petição, pedindo que o Tribunal se digne:
- condenar solidariamente os demandados a pagarem-lhe, em conformidade com o Regulamento n.º 2187/93, o montante de 31 976,899 ecus, a título de indemnização, acrescido de juros anuais à taxa de 8% a contar de 19 de Maio de 1992;
 - anular o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2187/93, na medida em que esta disposição limita o período em relação ao qual o demandante pode ser indemnizado;
 - condenar solidariamente os demandados nas despesas.
- 25 Na réplica, após ter retirado o pedido de anulação, o demandante manteve o pedido de indemnização sem fazer referência ao Regulamento n.º 2187/93.
- 26 O Conselho, demandado, conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar a acção inadmissível e, subsidiariamente, negar-lhe provimento;
 - condenar o demandante nas despesas.
- 27 A Comissão, demandada, conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar a acção inadmissível e, subsidiariamente, negar-lhe provimento;

— condenar o demandante nas despesas, incluindo as referentes ao processo de medidas provisórias e, subsidiariamente, nas correspondentes ao pedido de anulação que foi retirado.

Quanto à admissibilidade

Argumento das partes

- 28 O Conselho e a Comissão alegam que a acção é inadmissível por violação do artigo 44.º do Regulamento de Processo.
- 29 Segundo o Conselho, a petição carece de argumentos concretos relativos ao prejuízo alegado. O demandante limita-se, para provar o seu prejuízo, a remeter para a proposta de indemnização recebida em aplicação do Regulamento n.º 2187/93. Foram ainda omitidos determinados elementos relativos às actividades económicas alternativas do demandante durante o período em que esteve impedido de produzir leite. Os elementos fornecidos na réplica, nomeadamente um relatório de peritagem, não se baseiam exclusivamente em dados relativos ao demandante, mas também em estatísticas referentes a todos os produtores de leite. De resto, o Conselho contesta a correcção do relatório de peritagem apresentado. Não sendo concludentes as provas apresentadas, a acção é inadmissível.
- 30 A Comissão alega que os elementos apresentados pelo demandante na petição não são suficientemente precisos para satisfazer as exigências do artigo 44.º do Regulamento de Processo. Em conformidade com o acórdão Mulder II (n.ºs 26 a 34), cabe ao demandante provar os lucros cessantes alegados, correspondentes em princípio à diferença entre o rendimento que o interessado teria recebido se a produção de leite tivesse prosseguido e o rendimento proveniente de eventuais actividades de substituição. Ora, a acção não contém esses elementos. Além disso, mesmo que a petição tivesse feito referência aos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo do Tratado CE, que, neste caso, constituiriam a única via restante para obter uma

indemnização, a acção continuaria a ser inadmissível. Nesta hipótese, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 28 de Março de 1979, Granaria/Conselho e Comissão, 90/78, Recueil, p. 1081, n.º 5), o pedido de indemnização baseado nos artigos 178.º e 215.º do Tratado que não precise o prejuízo não satisfaz as exigências do Regulamento de Processo e é, portanto, inadmissível.

- 31 Na sequência da invocação pelo demandante, na réplica, do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, como fundamento do seu pedido, a Comissão afirma que o Regulamento n.º 2187/93 e o artigo 215.º do Tratado se distinguem tanto no que concerne às suas condições de aplicação como às suas consequências. A obrigação de provar o prejuízo é diferente nos dois casos e o cálculo segundo parâmetros fixos previsto pelo regulamento não pode substituir, numa situação em que este não é aplicável, uma apresentação mais completa exigida pelo artigo 215.º do Tratado. Além disso, no que diz respeito aos elementos introduzidos pelo demandante na sua réplica, houve preclusão, em conformidade com o artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, uma vez que constituem fundamentos novos.
- 32 A Comissão rejeita os argumentos do demandante relativos à interpretação das disposições do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e n.º 6, do Regulamento de Processo. O artigo 44.º, n.º 6, só prevê a regularização da petição no caso de não terem sido preenchidos os requisitos enumerados nos n.ºs 3 a 5, e não os do n.º 1. Resulta da jurisprudência (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1966, Alfieri/Parlamento, 3/66, Recueil, pp. 633, 649, Colect. 1965-1968, p. 515), que um pedido de indemnização que não indique o modo como o montante do prejuízo alegado foi calculado é inadmissível.
- 33 O demandante alega que a questão prévia de inadmissibilidade se baseia numa falsa interpretação do artigo 44.º do Regulamento de Processo. A violação do n.º 1 deste artigo não tem as consequências previstas no seu n.º 6. Não há, por conseguinte, que alargar o regime de inadmissibilidade do n.º 6 às violações do n.º 1.

- 34 Em todo o caso, o objecto do litígio e os fundamentos invocados podem ser determinados a partir da petição. Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos de 9 de Dezembro de 1965, *Laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence* e o./Alta Autoridade, 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 e 51/63, *Recueil*, p. 1123, *Colect. 1965-1968*, p. 247, e *Granaria/Conselho e Comissão*, já referido), no âmbito de uma acção de indemnização, não é necessário quantificar os prejuízos reclamados na petição quando esta estiver centrada num primeiro momento sobre os elementos que determinam a responsabilidade.

Apreciação do Tribunal

- 35 É conveniente, a título preliminar, tomar posição sobre a base jurídica da petição, que se destina a estabelecer a responsabilidade da Comunidade em relação ao demandante. A este propósito, contrariamente ao que afirma a Comissão, o Tribunal considera que, ao intentar uma acção destinada a obter uma indemnização pelo prejuízo sofrido, como produtor de leite, por não ter obtido uma quota, em aplicação do Regulamento n.º 857/84, o demandante agiu com base na responsabilidade da Comunidade, consagrada pelo acórdão *Mulder II*, responsabilidade a que se refere o segundo considerando do Regulamento n.º 2187/93. Colocou-se assim no âmbito da acção prevista pelos artigos 178.º e 215.º do Tratado e completou o conteúdo do seu pedido na réplica, invocando estas disposições do Tratado para o caso de o direito à indemnização estabelecido de forma fixa pelo Regulamento n.º 2187/93 não lhe ser reconhecido. De resto, as instituições colocaram-se neste terreno desde a contestação. Nestas condições, a alegação da existência de um direito a indemnização baseado nos artigos 178.º e 215.º do Tratado estava já implicitamente contida na petição.
- 36 Deve recordar-se seguidamente que, segundo o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição deve conter a indicação do objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido.
- 37 No caso em apreço, a questão de saber se a petição preenche os requisitos desta disposição deve ser apreciada no quadro específico do contencioso das quotas leiteiras.

- 38 O demandante recebeu, em 26 de Novembro de 1993, da autoridade competente alemã, em nome e por conta do Conselho e da Comissão, uma proposta de indemnização baseada no Regulamento n.º 2187/93, que visa a indemnização dos produtores a que tinha sido ilegalmente recusada uma quantidade de referência em aplicação do Regulamento n.º 857/94 (v. *supra* n.º 14). Sem fazer um juízo prévio, neste momento, sobre a aplicabilidade do Regulamento n.º 2187/93, que é uma questão de mérito, deve dizer-se que, com esta proposta, as instituições reconheceram a existência, na esfera jurídica do demandante, das condições postas pelo regulamento, quer dizer, de um prejuízo resultante do facto de o interessado ter sido ilegalmente impedido pela Comunidade de comercializar leite.
- 39 Neste contexto, a alegação da existência de prejuízos resultantes de um acto das instituições, contida na petição, é bastante para satisfazer as exigências do Regulamento de Processo, na medida em que vem na sequência da proposta de indemnização referida. Além disso, o carácter sucinto da petição não impediu o Conselho e a Comissão de defenderem os seus interesses de modo efectivo.
- 40 De resto, contrariamente à afirmação da Comissão, a petição tem por objecto um prejuízo quantificado. Quanto à questão de saber se esse prejuízo foi calculado em conformidade com as indicações do acórdão Mulder II relativas ao rendimento de substituição, questão que foi suscitada pela Comissão, ela insere-se na análise do mérito e não pode, por conseguinte, ser discutida no estágio do exame da admissibilidade da acção.
- 41 Quanto aos fundamentos de direito invocados na petição, a sua exposição pode ser sumária, desde que o demandante, como fez neste caso, nomeadamente através de um relatório de peritagem (v. *infra* n.º 141), forneça todas as precisões úteis durante o processo (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1975, CNIA/Comissão, 74/74, Colect., p. 183, n.º 4).

- 42 Nestas condições, estando a alegação do direito à indemnização implicitamente contida na petição (v. *supra* n.º 35), a referência expressa, na fase da réplica, ao artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado e a apresentação, nessa mesma fase, de elementos destinados a provar o prejuízo sofrido não constituem fundamentos novos na acepção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo. O argumento da Comissão deve, pois, ser rejeitado.
- 43 Resulta do que precede que a petição contém elementos bastantes para satisfazer as exigências do Regulamento de Processo.
- 44 Em consequência, a acção é admissível.

Quanto à responsabilidade da Comunidade

- 45 Em apoio dos seus pedidos, o demandante invoca, em primeiro lugar, a aplicação do Regulamento n.º 2187/93 e, em segundo lugar, a existência de direito a indemnização baseado no artigo 215.º do Tratado.

Quanto à aplicação do Regulamento n.º 2187/93

Argumentação das partes

- 46 O demandante refere-se, na sua petição, ao Regulamento n.º 2187/93, que considera aplicável à sua situação.

- 47 O demandante alega que o prazo para aceitação da proposta que recebeu não tinha ainda expirado em 22 de Janeiro de 1994, data de apresentação da petição. O despacho de 25 de Janeiro suspendeu, em seguida, este prazo, até à prolação de um despacho futuro, mas sem fixar o termo desse prazo. Fixou-lhe apenas, por conseguinte, uma duração mínima.
- 48 Além disso, o demandante afirma ter aceite a proposta na sua petição. Recordar ter-se declarado de acordo com as condições da proposta do Conselho, salvo no que concerne à duração do período a indemnizar.
- 49 O demandante considera ser contrário ao princípio da confiança legítima o argumento dos demandados baseado no facto de não ter aceite a proposta na forma prevista pelo regulamento. Segundo o demandante, o processo de medidas provisórias T-20/94 R que intentou está estreitamente ligado aos processos T-278/93 R, T-554/93 R e T-555/93 R. Ora, no seu despacho de 25 de Janeiro, o presidente do Tribunal de Primeira Instância fez referência a todos os fundamentos do despacho proferido no processo Abbott Trust e o./Conselho e Comissão (T-554/93 R), já referido, no qual o Conselho e a Comissão reconheceram que os produtores que preenchem as condições exigidas para beneficiar da indemnização fixa prevista no Regulamento n.º 2187/93 têm indubitavelmente direito a ser indemnizados pelos seus prejuízos. Ao afirmarem que o regulamento em questão não é aplicável ao demandante por este não ter aceite a proposta, os demandados estão em contradição com a sua posição precedente. Se não tivesse confiado nestas declarações, entendidas como implicando o reconhecimento do direito dos produtores ao montante da proposta de indemnização recebida, o demandante tê-la-ia aceiteado mediante as formalidades previstas para esse efeito.
- 50 O Conselho afirma, em primeiro lugar, que não se pode invocar o despacho em processo de medidas provisórias de 25 de Janeiro de 1994 para pretender que o prazo de aceitação da proposta de indemnização não tinha expirado. Resulta, pelo contrário, deste despacho, que esse prazo expirou em 15 de Fevereiro de 1994.

- 51 O Conselho considera que não se podem retirar argumentos das declarações que fez no âmbito do processo de medidas provisórias T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R e T-541/93 R invocado pelo demandante. As citações que este fez foram feitas fora do contexto. Na realidade, resulta das declarações do Conselho e da Comissão neste processo, que um produtor que preencha as condições do Regulamento n.º 2187/93 tem direito a uma indemnização mas que, fora da proposta fixa prevista neste regulamento, nomeadamente em caso de anulação do regulamento pelo Tribunal, apenas os prejuízos efectivamente provados pelo produtor são indemnizáveis.
- 52 A Comissão considera que o demandante não pode basear o seu pedido no Regulamento n.º 2187/93. Este regulamento não é aplicável no caso em apreço, pois o demandante não aceitou em tempo útil a proposta que lhe foi feita. O prazo de aceitação da proposta expirou em 15 de Fevereiro de 1994, em virtude do despacho em processo de medidas provisórias do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Janeiro de 1994. A interpretação do demandante, que levaria a admitir a aceitação da proposta mais de um ano após o despacho, é excluída pelo princípio da segurança jurídica.
- 53 Em todo o caso, o demandante não aceitou a proposta através da propositura da sua acção. Resulta da petição que ele não está de acordo com os principais elementos da proposta. De qualquer modo, as formalidades previstas no artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93 não foram respeitadas.
- 54 A Comissão considera que a invocação pelo demandante do princípio da protecção da confiança legítima constitui um fundamento novo em relação à petição e que, em conformidade com o artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, este fundamento não pode ser tomado em consideração.
- 55 Afirma seguidamente que, mesmo que pudesse ser examinado, o fundamento não seria procedente.

- 56 No âmbito deste fundamento, foram, em primeiro lugar, feitas citações incorrectas, sendo de sublinhar que, no despacho T-20/94 R se tratava apenas de uma analogia entre este e o processo T-554/93 R e não entre ele e o processo T-555/93 R.
- 57 Em segundo lugar, o demandante não demonstrou ter tido conhecimento da posição do Conselho antes do termo do prazo de accitação. Somente nesta hipótese é que ele teria podido basear-se nessa posição.
- 58 Finalmente, a alegada violação do princípio da protecção da confiança legítima não pode ter como efeito obrigar os demandados a tratarem o demandante como se ele tivesse aceite a proposta de indemnização.

Apreciação do Tribunal

- 59 O Regulamento n.º 2187/93 contém disposições precisas relativas à accitação da proposta de indemnização. O seu artigo 14.º prevê que a accitação é expressa através da devolução à autoridade nacional competente, nos dois meses subsequentes à recepção da proposta, do documento de quitação que a acompanha.
- 60 No caso em apreço, tendo o demandante recebido a proposta de indemnização em 26 de Novembro de 1993, o prazo de accitação expirou em 26 de Janeiro de 1994.
- 61 Antes da expiração deste prazo, o demandante apresentou um pedido de medidas provisórias (processo T-20/94 R) destinado a fazer ordenar a suspensão da execução do artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93. No seu despacho em processo de medidas provisórias de 25 de Janeiro 1994, já referido, o presidente do Tribunal

de Primeira Instância deferiu este pedido. A suspensão foi ordenada, em relação ao demandante, até ao termo de um prazo de duas semanas a contar da prolação do despacho que pôs termo ao processo de medidas provisórias Jones e o./Conselho e Comissão (T-555/93 R), que tinha também por objecto um pedido de suspensão da execução da mesma disposição.

- 62 Neste último processo, o despacho de medidas provisórias foi proferido em 1 de Fevereiro de 1994. O prazo de aceitação da proposta feita ao demandante expirou a 15 de Fevereiro seguinte.
- 63 Ora, até esta última data, o demandante não aceitou a proposta nas condições previstas no artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93.
- 64 A este respeito, o demandante não pode sustentar ter aceitado a proposta na sua petição apresentada em 22 de Janeiro de 1994.
- 65 Por um lado, o Regulamento n.º 2187/93 prevê modalidades e condições específicas para a aceitação da proposta. Não se pode, portanto, admitir uma aceitação expressa por uma forma não prevista pelo regulamento.
- 66 Por outro lado, na sua petição, o demandante declara-se de acordo com a proposta feita, salvo no que concerne à aplicação da prescrição prevista no artigo 8.º, n.º 2, do regulamento. Ora, resulta dos termos do Regulamento n.º 2187/93 e da natureza transaccional da proposta (v. em especial o artigo 14.º), que a sua aceitação só pode ser incondicional.

67 O demandante também não pode pretender que o facto de os demandados porem em causa a sua aceitação da proposta contraria o princípio da confiança legítima. Sem que seja necessário examinar em que medida é que o demandante pode invocar uma declaração feita no âmbito de um processo em que não era parte, basta constatar que essa declaração dos demandados não tem nem o sentido nem os efeitos alegados pelo demandante. Ao afirmar que os produtores que preencham as condições de indemnização fixadas no Regulamento n.º 2187/93 têm direito à indemnização mesmo em caso de recusa da proposta, as instituições limitaram-se a reafirmar os direitos resultantes para os produtores do acórdão Mulder II e a constatar a possibilidade de os invocarem fora do âmbito deste acto.

68 Resulta do que precede que o demandante não accitou a oferta que lhe foi feita nos termos do Regulamento n.º 2187/93. Em consequência, não retira qualquer direito deste regulamento.

Quanto à existência de direito a indemnização baseado no artigo 215.º do Tratado

69 O demandante invoca o prejuízo sofrido no decurso de todo o período durante o qual foi impedido de produzir leite em virtude do Regulamento n.º 857/84.

70 Os demandados contestam a realidade do prejuízo invocado.

71 No que diz respeito ao pedido de indemnização, o Tribunal constata que resulta do acórdão Mulder II que a responsabilidade da Comunidade existe em relação a cada produtor que tenha sofrido um prejuízo reparável pelo facto de ter sido impedido de comercializar leite em virtude do Regulamento n.º 857/84, tal como as instituições reconheceram na sua comunicação de 5 de Agosto (n.ºs 1 e 3).

- 72 Face aos elementos juntos aos autos e não contestados pelos demandados, o demandante encontra-se na situação dos produtores visados por esta comunicação. Tendo subscrito um compromisso de não comercialização no âmbito do Regulamento n.º 1078/77, o demandante foi impedido de retomar a comercialização de leite no termo destes compromissos, em consequência da aplicação do Regulamento n.º 857/84.
- 73 De resto, a autoridade competente alemã dirigiu-lhe, em 23 de Novembro de 1993, em nome e por conta do Conselho e da Comissão e em aplicação do Regulamento n.º 2187/93, uma proposta destinada a indemnizar o prejuízo sofrido.
- 74 Nestas condições, o demandante tem direito a que os demandados o indemnizem pelo seu prejuízo.
- 75 Todavia, a fixação do montante da indemnização pressupõe que seja determinada a extensão do direito à indemnização, ou seja, em especial, o período em relação ao qual é devida a indemnização. Deve, portanto, examinar-se em primeiro lugar se, e em que medida, o pedido do demandante foi atingido por prescrição.

Quanto à prescrição

Argumentação das partes

- 76 No que concerne ao período compreendido entre 17 de Julho de 1986 (data a partir da qual a comercialização de leite não pôde ser retomada após o termo do compromisso de não comercialização) e 3 de Maio de 1987 (véspera do termo do prazo de cinco anos anterior à recepção da carta pela qual foi pedida uma

indemnização às instituições), o demandante alega que o prazo de prescrição do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça só começou a correr em 28 de Abril de 1988 (data do acórdão Mulder I) e que, em consequência, os seus direitos não prescreveram. No que diz respeito ao período de 4 de Maio de 1987 a 29 de Março de 1989 (data de entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, que suprimiu o obstáculo ao reinício da comercialização de leite), o demandante alega que os seus direitos também não prescreveram, mesmo que a data do acórdão Mulder I não seja considerada como *dies a quo* da prescrição. Para as instituições, pelo contrário, o prazo de prescrição não pode começar a correr após 17 de Julho de 1986.

— Quanto ao período de 17 de Julho de 1986 a 3 de Maio de 1987

77 O demandante afirma, no que concerne ao período compreendido entre 17 de Julho de 1986 e 3 de Maio de 1987, que a prescrição não ocorreu, por o prazo de prescrição só ter começado a correr na data da prolação do acórdão Mulder I. O facto de a validade do Regulamento n.º 857/84 declarada pelo Tribunal produzir efeitos a contar da data de entrada em vigor deste regulamento, quer dizer, desde 2 de Abril de 1984, não tem qualquer incidência na questão da prescrição. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos 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, e De Franceschi/Conselho e Comissão, 51/81, Recueil, p. 117, a seguir «acórdãos Birra Wührer e De Franceschi»), o prazo previsto no artigo 43.º do Estatuto não pode começar a correr sem que todas as condições em que se baseia a responsabilidade estejam preenchidas. Resulta igualmente da jurisprudência (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Novembro de 1985, Adams/Comissão, 145/83, Recueil, p. 3539, n.º 50, a seguir «processo Adams» ou «acórdão Adams») que, no caso de o facto gerador do prejuízo só tardiamente chegar ao conhecimento da vítima, o prazo não pode começar a correr antes de esta tomar conhecimento desse facto.

78 Beneficiando os regulamentos de uma forte presunção de legalidade, a situação do demandante é mesmo menos favorável do que a de S. Adams, que foi alvo de uma decisão individual. A presunção de legalidade é reforçada pelas condições postas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para o controlo da conformidade dos regulamentos com o Tratado. De resto, no caso em apreço, as condições de uma acção de um particular baseada no artigo 173.º do Tratado não estão preenchidas.

Mais ainda, mesmo supondo que essa acção fosse admissível, não teria efeito suspensivo. O acto permaneceria em vigor até ao momento da sua anulação, de modo que o prazo de prescrição continuaria a correr contra todos aqueles que tivessem confiado na conformidade do regulamento com a ordem jurídica.

- 79 Segundo o demandante, a responsabilidade da Comissão só pode existir se o acto que está na origem do prejuízo for ilegal e se esta ilegalidade constituir uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que protege os particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375). Em consequência, a ilegalidade de um acto normativo, como um regulamento, não implica automaticamente a responsabilidade da Comunidade. Não se pode, portanto, afirmar que competia ao demandante suscitar a questão da legalidade do Regulamento n.º 857/84, tanto mais que a ordem jurídica da maior parte dos Estados-Membros não reconhece a responsabilidade resultante de actos legislativos. Esta orientação teria, aliás, como consequência levar ao exame sistemático de todos os regulamentos da Comunidade cuja legalidade fosse duvidosa.
- 80 Em conclusão, o demandante alega que, devido à natureza específica dos regulamentos, só há conhecimento do acto que está na origem dos prejuízos, na acepção da jurisprudência do Tribunal, no momento em que a sua ilegalidade seja declarada. O prazo de prescrição de uma acção de indemnização não pode, por conseguinte, começar a correr antes de o Tribunal ter declarado a ilegalidade do acto.
- 81 O demandante afirma seguidamente que a situação jurídica dos produtores SLOM era particularmente ambígua e vaga. Não se podia, portanto, esperar razoavelmente que ele intentasse uma acção de indemnização antes da clarificação da situação jurídica. A este propósito, a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais superiores alemães determinou que, perante uma situação jurídica particularmente confusa e equívoca, o lesado não tem conhecimento do facto que está na origem do prejuízo e pode esperar a clarificação desta situação. Assim, o prazo de prescrição não começa a correr enquanto, devido a uma situação desta natureza, ambiguidades importantes no plano jurídico tornem impossível o conhecimento do prejuízo ou da instituição obrigada a indemnizar. Não se tendo o Tribunal de Justiça nem o

Tribunal de Primeira Instância ainda pronunciado sobre esta questão, a solução do direito alemão pode ser utilizada no caso em apreço, tanto mais que as suas condições se encontram preenchidas. O argumento do Conselho de que o demandante economizou as despesas e riscos de um processo é destituído de qualquer fundamento. A consequência implícita desse argumento seria a saturação dos órgãos jurisdicionais nacionais e comunitários. Assim, a preocupação de evitar a multiplicação de processos leva também à solução defendida pelo demandante.

82 O demandante opõe-se à observação da Comissão segundo a qual ele devia ter intentado uma acção imediatamente após o acórdão Mulder I, para evitar todo e qualquer problema de prescrição. Segundo ele, o problema da prescrição não pode ser resolvido em relação a um caso particular. Pelo contrário, é conveniente determinar de modo geral em que data começa a correr o prazo de prescrição. O demandante alega que, na concepção da Comissão, quando um acórdão declara a ilegalidade de um regulamento mais de cinco anos após a data em que todas as outras condições de responsabilidade da Comissão foram preenchidas, os direitos de todos aqueles que não intentaram uma acção estão prescritos. Nesta situação, o direito a reparação das vítimas que não intentaram uma acção depende, portanto, da álea ligada à duração do tratamento de um processo. O risco é mesmo agravado no caso de a invalidade de um acto dever ser declarada no âmbito de um processo de reenvio prejudicial. Em definitivo, se um processo se prolongar por mais de cinco anos, o prazo do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, tal como interpretado pela Comissão, é demasiado curto para permitir às vítimas defenderem os seus direitos.

83 O demandante considera que, para um produtor na sua situação, o recurso aos tribunais nacionais teria sido a solução mais evidente, pois os produtores pensavam que as autoridades nacionais tinham, por erro, deixado de atribuir uma quantidade de referência. De resto, o Conselho e a Comissão afirmaram, no processo Mulder I, que a República Federal da Alemanha podia, no âmbito do Regulamento n.º 857/84, ajudar os produtores. No entanto, o direito à reparação só podia ter sido invocado contra a Comunidade após a declaração, pelo Tribunal de Justiça, da invalidade do regulamento.

- 84 Em último lugar, o demandante afirma que a declaração de ilegalidade do acto faz parte das condições a que se encontra subordinada a obrigação de reparação e que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, estas condições devem estar preenchidas para que o prazo de prescrição comece a correr. Sublinha que, mesmo que a declaração de invalidade do regulamento bastasse para fazer começar a correr o prazo, o resultado de uma acção de indemnização intentada imediatamente continuava a ser muito incerto, pois a responsabilidade da Comunidade só foi finalmente reconhecida, em relação aos produtores SLOM I, em 1992.
- 85 Em conclusão, considera que as condições fixadas pelos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi para o início do prazo de prescrição só foram preenchidas em 28 de Abril de 1988, data do acórdão Mulder I.
- 86 O Conselho reconhece que o demandante interrompeu a prescrição com a sua carta recebida em 4 de Maio de 1992. Na sua resposta de 6 de Maio de 1992, o Conselho renunciou a invocar a prescrição até ao acórdão Mulder II. O período prescrito é, portanto, o compreendido entre 17 de Julho de 1986, data do fim do compromisso de não comercialização, e 4 de Maio de 1987, data anterior em cinco anos à data de interrupção da prescrição. Além disso, o demandante, sabendo, desde 28 de Abril de 1988, que o Regulamento n.º 857/84 era inválido, teria podido intentar uma acção a partir dessa data, como fizeram os recorrentes no processo Mulder II. Em todo o caso, é de jurisprudência constante que um acórdão, como o proferido no acórdão Mulder I no âmbito de um reenvio prejudicial, que declare inválido um regulamento, retroage à data de entrada em vigor do acto em questão.
- 87 A jurisprudência resultante dos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi é muito clara. Para a fixação do *dies a quo*, não exige o conhecimento da invalidade do acto que está na origem do prejuízo. De resto, nos processos que deram lugar aos acórdãos referidos, foi oposta a prescrição a uma parte dos recorrentes, precisamente porque, em perfeito conhecimento de causa, tinham esperado, antes de intentarem as suas acções, que outros recorrentes obtivessem uma indemnização. A interpretação do demandante é contrária às exigências da segurança jurídica que constituem a finalidade da fixação de prazos de prescrição e que fazem com que um prejuízo causado por um acto normativo só possa ser indemnizado em relação

a um período limitado. Em conformidade com a jurisprudência, a responsabilidade resultante desse acto deve ser interpretada de modo restritivo (acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, Colect., p. 421).

- 88 O Conselho afirma, em conclusão, que uma interpretação restritiva não é desrazoável. O exemplo do demandante, que interrompeu a prescrição com a sua carta recebida em 4 de Maio de 1992, mostra que era possível aos produtores salvaguardarem em tempo útil o essencial dos seus direitos.
- 89 Contestando os argumentos retirados pelo demandante da jurisprudência alemã, o Conselho afirma que uma solução de direito nacional não pode ditar a interpretação de disposições referentes à responsabilidade da Comunidade.
- 90 Relativamente ao acórdão Adams, invocado pelo demandante, o Conselho reconhece que, neste processo, o Tribunal de Justiça admitiu que uma pessoa que não conhece a causa de um prejuízo está protegida contra a prescrição. No entanto, o Tribunal de Justiça não afirmou ser necessário ter conhecimento da ilegalidade do acto que causou prejuízo para que a prescrição comece a correr. No caso em apreço, o demandante teve conhecimento da causa do prejuízo, ou seja, a aplicação do Regulamento n.º 857/84, desde o fim do período de não comercialização. A partir deste momento, os produtores podiam ter contactado as instituições e interrompido a prescrição, em conformidade com o artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Nesse caso, as instituições teriam então renunciado a invocar a prescrição até à prolação do acórdão Mulder II.
- 91 Em conclusão, o Conselho pede que a acção seja julgada improcedente.

- 92 A Comissão considera igualmente que os pedidos do demandante baseados no artigo 215.º do Tratado estão prescritos, na medida em que se referem a direitos que nasceram entre 17 de Julho de 1986 e 3 de Maio de 1987. Invoca três argumentos, retirados respectivamente de o prazo de prescrição previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça ter começado a correr, o mais tardar em 17 de Julho de 1986, de o demandante pretender ter interrompido a prescrição em 4 de Maio de 1992 e de a invocação da prescrição não ser contrária à boa fé.
- 93 No que concerne à aplicação do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, a Comissão afirma que, em virtude da jurisprudência deste Tribunal (n.ºs 10 dos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi), o prazo de prescrição começa a correr a partir do momento em que estejam reunidas todas as condições a que se encontra subordinada a obrigação de reparação e nomeadamente quando o prejuízo a reparar se concretize. No caso em apreço, foi, portanto, no termo do período de não comercialização do demandante, em 17 de Julho de 1986, que o prazo de prescrição começou a correr.
- 94 Contrariamente ao que pretende o demandante, não resulta do acórdão Adams que o prazo só comece a correr no momento em que a invalidade do Regulamento n.º 857/84 foi declarada pelo Tribunal. Para este prazo começar a correr, o acórdão em questão (n.º 50) exige apenas o conhecimento da causa do prejuízo e não a sua ilegalidade. Ora, a causa do prejuízo foi, neste caso, o Regulamento n.º 857/84 e o demandante teve conhecimento dela o mais tardar no momento em que foi impedido de comercializar leite, ou seja, em 17 de Julho de 1986.
- 95 Uma vez que o direito a indemnização ao abrigo do artigo 215.º do Tratado não exige declaração prévia, pelo Tribunal de Justiça, da ilegalidade do acto que está na origem do prejuízo, essa declaração, no que concerne ao Regulamento n.º 857/84, não teve incidência no momento de início do prazo de prescrição. Se este prazo, em relação aos prejuízos causados por um acto normativo, só começasse a correr no dia da declaração da sua ilegalidade, a prescrição seria, tendo em conta os prazos processuais, esvaziada do seu efeito útil, ou seja, o de esclarecer juridicamente uma situação o mais rapidamente possível. Além disso, esta perspectiva seria

contrária à natureza excepcional que o Tribunal reconheceu à responsabilidade da Comunidade em relação a ilegalidades cometidas pelo legislador comunitário (acórdão HNL e o./Conselho e Comissão, já referido, n.ºs 4 e 5).

- 96 Para a Comissão, não há diferença entre a situação do destinatário de um acto individual e a vítima de prejuízos causados por um regulamento no que concerne ao prazo de prescrição, à declaração de ilegalidade e ao efeito suspensivo do recurso ou acção. O facto de, no caso de recurso de um acto com alcance geral, o prazo de prescrição continuar a correr para os não recorrentes mais não é do que o risco normal em que incorre quem se abstém de recorrer a juízo.
- 97 A Comissão contesta o argumento retirado pelo demandante da alegada situação jurídica não clarificada dos produtores SLOM. A jurisprudência dos órgãos jurisdicionais alemães não é aplicável neste caso, dado que o artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, contrariamente ao artigo 215.º do Tratado, não faz referência ao direito dos Estados-Membros. Além disso, o direito alemão não reconhece a possibilidade de pôr em causa a responsabilidade das autoridades públicas em caso de ilegalidade cometida pelo legislador. Em consequência, o supremo tribunal alemão nunca teve que se pronunciar sobre a prescrição desse direito.
- 98 Em todo o caso, o facto de outros produtores terem interposto recursos contra a Comunidade mostra que o demandante teria podido também seguir a mesma via. Ao não o fazer, o demandante não quis assumir riscos. Esperou, assim, seis anos após a prolação do acórdão Mulder I para intentar a sua acção. De resto, ele é representado por advogados que já tinham intervindo em alguns dos processos do contencioso das quotas leiteiras. Nada o impediu de seguir a mesma via.
- 99 Quanto à interrupção da prescrição, a Comissão alega que a aplicação dos critérios acolhidos pelos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi leva a declarar a acção prescrita na parte relativa ao período anterior a 4 de Maio de 1987. Mesmo que o demandante tivesse interrompido a prescrição com a sua carta recebida em 4 de

Maio de 1992, o período indemnizável começa cinco anos mais cedo, ou seja em 4 de Maio de 1987. Todos os prejuízos anteriores a esta data estão, por conseguinte, prescritos. A indemnização só abrange assim o período entre esta data e a data em que o demandante ficou de novo em condições de obter uma quantidade de referência específica, quer dizer, 28 de Maio de 1989.

100 Em último lugar, a Comissão alega que a invocação da prescrição não é contrária à boa fé, em todo o caso em relação ao período anterior a 4 de Maio de 1987. Nem a resposta da Comissão à carta do demandante de 30 de Abril de 1992, nem a comunicação de 5 de Agosto, articulada com a proposta prevista pelo Regulamento n.º 2187/83, podem permitir a conclusão de que prescrição não seria invocada. Na medida em que estes actos implicassem renúncia à prescrição, esta renúncia não cobria em caso algum direitos já prescritos. Nestas condições, os demandados têm legitimidade para invocar a prescrição no que concerne aos direitos que já não eram exigíveis em 4 de Maio de 1992.

— Quanto ao período de 4 de Maio de 1987 a 29 de Março de 1989

101 No que diz respeito ao período de 4 de Maio de 1987 a 29 de Março de 1989, o demandante afirma que a alegação da Comissão de que todos os seus direitos prescreveram em 16 de Julho de 1991 (cinco anos após o início do prejuízo) se baseia numa má compreensão do problema. Uma vez que o leite é produzido quotidianamente, o demandante sofreu um prejuízo em cada dia subsequente a 17 de Julho de 1986, dia seguinte à data do termo do seu compromisso de não comercialização, enquanto esteve privado de quantidade de referência. Em consequência, os efeitos do acto que causa prejuízo só cessaram a partir do momento do reinício da produção de leite. Sendo o prejuízo continuado no tempo, cada dia faz iniciar um novo prazo de prescrição. Um cálculo deste tipo esteve, de resto, na origem do projecto que precedeu o Regulamento n.º 2187/93 [documento COM(93) final, de 21 de Março de 1993, p. 6] e da proposta de indemnização que o Conselho dirigiu ao demandante. Em caso algum a prescrição ocorreu em relação ao período compreendido entre 4 de Maio de 1987 e 29 de Março de 1989.

102 Os argumentos da Comissão de que a comunicação de 5 de Agosto não se opõe a que seja invocada a prescrição contra o demandante são contraditórios. Nos

termos da comunicação, a Comissão comprometeu-se a não invocar a prescrição dos direitos ainda não prescritos em 5 de Agosto de 1992. O facto de a renovação do prejuízo ser quotidiano impede a Comissão, em virtude da comunicação, de invocar a prescrição em relação ao período de 4 de Maio de 1987 a 29 de Março de 1989. De resto, a Comissão chegou exactamente à mesma conclusão na sua contestação, no que concerne aos direitos baseados no Regulamento n.º 2187/93. A Comissão não pode, portanto, defender sem contradição um cálculo diferente da prescrição para os direitos baseados no artigo 215.º do Tratado. Esta posição ignora o facto de se tratar, neste caso, de um prejuízo renovado quotidianamente e de o Regulamento n.º 2187/93 se basear no artigo 215.º do Tratado. Estas últimas considerações bastam para impedir que se possa calcular a prescrição de modo diferente nos dois casos. A interpretação da Comissão é, além disso, desleal para com o demandante, pois o seu direito à reparação já foi reconhecido.

- 103 A Comissão alega que as condições de uma acção por responsabilidade estavam reunidas em 17 de Julho de 1986, data em que o demandante foi impedido de retomar a comercialização de leite. O prazo de prescrição começou portanto a correr a partir desta data, de modo que todos os direitos do demandante prescreveram em 17 de Julho de 1991, quer dizer, cinco anos após a data de início do prazo. Além disso, nada impede as instituições de invocarem a prescrição (v. *supra* n.º 96). A Comissão recorda que, em seu entender, o Regulamento n.º 2187/93 não é aplicável neste caso. A tomada em consideração do seu artigo 8.º está portanto excluída no caso de uma acção baseada no artigo 215.º do Tratado. O facto de a Comissão, no anteprojecto em causa e no cálculo da proposta de indemnização, se ter baseado na ideia de um direito à indemnização renovado em cada dia não tem as consequências indicadas pelo demandante. Em todo o caso, não podendo o demandante basear os seus direitos senão no artigo 215.º do Tratado, a prescrição apenas pode ser regulada pelo artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Ora, para interpretar esta última disposição, não é possível invocar o artigo 8.º do Regulamento n.º 2187/93, que constitui, aliás, uma norma hierarquicamente inferior.

- 104 Em todo o caso, e se se considerar haver aqui um prejuízo renovável, a Comissão chama a atenção do Tribunal para o facto de, após a recepção, em 4 de Maio de 1992, da sua carta de 30 de Abril de 1992, o demandante não ter tentado uma

acção no prazo previsto no artigo 43.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça. Daí deduz ser duvidoso que o demandante possa invocar a interrupção da prescrição nessa data. Nestas condições, a interrupção só ocorreu na data da propositura da acção, em 22 de Janeiro de 1994. Os direitos do demandante estão, conseqüentemente, prescritos em relação a todos os prejuízos anteriores em mais de cinco anos a esta última data, ou seja, anteriores a 22 de Janeiro de 1989.

- 105 O Conselho não invoca a prescrição dos direitos do demandante relativos ao período de 4 de Maio de 1987 a 29 de Março de 1989.

Apreciação do Tribunal

- 106 Para determinar em que medida os direitos invocados no pedido estão prescritos, é necessário fixar, em primeiro lugar, a data de ocorrência dos prejuízos, antes de determinar a data em que ocorreu um acto interruptivo.
- 107 O prazo de prescrição previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça não pode começar a correr antes de estarem reunidas todas as condições a que está subordinada a obrigação de reparação e, nomeadamente, quando a responsabilidade resulte de um acto normativo, antes de se produzirem os efeitos danosos deste acto (n.ºs 10 dos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi). 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 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil, p. 325, n.º 10, Colect., p. 111; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Maio de 1995, Wafer Zoo/Comissão, T-478/93, Colect., p. II-1479, n.º 47).
- 108 No caso presente, o prejuízo foi sofrido pelo demandante a contar do dia em que, após o termo do seu compromisso de não comercialização, teria podido retomar as entregas de leite se não lhe tivesse sido recusada uma quantidade de referência. Este prejuízo foi directamente causado por um acto normativo, o Regulamento n.º 857/84, que foi declarado inválido pelo acórdão Mulder I.

- 109 Face à argumentação das partes, há que examinar a questão de saber se a reunião das condições de que depende a obrigação de reparação da Comunidade, que determina o ponto de partida do prazo de prescrição, ocorreu na data da verificação do prejuízo, em conformidade com os acórdãos Birra Wührer e De Franceschi, como afirmam os demandados, ou se ela teve lugar na data do acórdão Mulder I, que declarou a invalidade do Regulamento n.º 857/84, como sustenta o demandante.
- 110 No que respeita ao primeiro argumento, o demandante não pode pretender, apoiando-se no acórdão Adams, que, numa situação como a do caso presente, em que tomou conhecimento da ilicitude do facto gerador do dano apenas numa data tardia, o prazo de prescrição só começou a correr nessa data.
- 111 Com efeito, as circunstâncias do processo Adams eram diferentes das do caso presente. O demandante no processo Adams tinha sofrido prejuízos cuja causa aparente não era o comportamento da Comissão. Estes prejuízos tinham ocorrido em circunstâncias em que lhe não era exigível suspeitar da existência de responsabilidade da Comunidade. Nesse contexto, deve-se efectivamente ter em conta o momento em que o demandante tomou conhecimento do facto que está na origem dos danos. Em consequência, o Tribunal de Justiça decidiu que o prazo de prescrição não pode ser oposto à vítima de um dano que só pôde tomar conhecimento do seu facto gerador numa data tardia e que não pôde dispor de um prazo razoável para reagir (acórdão Adams, n.º 50).
- 112 Além disso, como salientaram o Conselho e a Comissão, não resulta do acórdão Adams que o prazo de prescrição só comece a correr no momento em que a vítima toma conhecimento da ilegalidade do acto. O que o Tribunal de Justiça salientou foi a importância do conhecimento do facto que está na origem do dano e não da sua ilegalidade. Ora, no presente caso, o demandante não podia duvidar, no momento em que foi impedido de comercializar leite, que essa situação era consequência de um acto normativo, o Regulamento n.º 857/84.

- 113 Nestas condições, o primeiro argumento deve ser rejeitado.
- 114 No que respeita ao segundo argumento, o demandante não pode invocar utilmente a presunção de legalidade de que gozam os regulamentos.
- 115 Resulta de uma jurisprudência constante que a acção de indemnização é autónoma em relação ao recurso de anulação (despacho do Tribunal de Justiça de 21 de Junho de 1993, Van Parijs e o./Conselho e Comissão, C-257/93, Colect., p. I-3335, n.ºs 14 e 15). Segue-se que nem a anulação do Regulamento n.º 857/84 nem a declaração da sua invalidade eram necessárias para a propositura de uma acção de indemnização. No caso em apreço, nada impedia, portanto, o demandante de intentar uma acção de indemnização a partir do momento em que sofreu os prejuízos.
- 116 A este respeito, as afirmações do demandante relativas às condições muito restritivas a que a jurisprudência (acórdão Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, já referido, n.º 11) subordina a responsabilidade da Comissão por um acto normativo (v. *supra* n.º 79) não são pertinentes. Com efeito, a verificação destas condições só ocorre quando, na análise do mérito, deve ser examinada a questão da existência de uma obrigação de indemnização. Ora, o requerente não intentou em tempo útil uma acção de indemnização, o que, por si só, teria tido por efeito interromper imediatamente o prazo de prescrição. Face a esta consequência, carecem de pertinência as dificuldades a que o êxito dessa acção teria de fazer face.
- 117 O argumento invocado não pode justificar a inacção do demandante, que só se dirigiu às instituições quatro anos após a declaração, pelo Tribunal de Justiça, da invalidade do acto que está na origem dos seus prejuízos, quando outros produtores, demandantes no processo Mulder II, cuja situação era semelhante à sua, obtiveram uma decisão consagrando a obrigação de indemnização da Comunidade, após terem intentado uma acção em tempo útil.

- 118 Deve sublinhar-se que, em caso de interposição de um recurso de anulação do regulamento que está na origem dos danos, ou em caso de reenvio prejudicial para apreciação da validade desse regulamento, como o respeitante aos recorrentes no processo Mulder I, o prazo de prescrição continua a correr contra todas as outras vítimas dos danos que não recorreram a juízo. Com efeito, sendo os danos causados a cada uma delas pelo acto normativo, compete-lhes pedir reparação às instituições ou, eventualmente, intentar contra estas uma acção judicial no prazo previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, sob pena de extinção do seu direito de agir.
- 119 Deve, por conseguinte, ser rejeitado o segundo argumento.
- 120 Quanto ao terceiro argumento, o demandante também não pode aproveitar-se da natureza ambígua e vaga da situação em que se encontravam os produtores SLOM.
- 121 Como resulta das suas próprias afirmações, esta incerteza referia-se ao facto de, até à prolação do acórdão Mulder I, se pôr a questão de saber se a responsabilidade pela situação dos produtores SLOM cabia aos Estados-Membros ou à Comunidade.
- 122 Limitando-se a incerteza a uma única alternativa, competia aos produtores vítimas de prejuízos interromper a prescrição, tanto em relação às autoridades nacionais, como em relação à Comunidade.
- 123 A este respeito, deve constatar-se que o demandante não se dirigiu directamente às instituições antes da sua carta de 30 de Abril de 1992, recebida no Conselho em 4 de Maio de 1992, através da qual pediu a sua indemnização. É igualmente pacífico que ele não intentou qualquer acção antes do acórdão Mulder II.

- 124 Ora, nada se opunha à propositura de uma acção de indemnização, que, em conformidade com uma jurisprudência constante, teria podido ter lugar sem prévia anulação ou declaração de invalidade do Regulamento n.º 857/84.
- 125 Nestas condições, o terceiro argumento deve ser rejeitado.
- 126 Finalmente, no que diz respeito ao quarto argumento, o demandante não pode afirmar que a declaração de ilegalidade do acto que está na origem dos danos faz parte das condições a que se encontra subordinada a obrigação de reparação e cujo preenchimento, em virtude dos acórdãos Birra Wührer e De Franceschi, constitui o ponto de partida do prazo de prescrição.
- 127 Deve recordar-se que este prazo só pode começar a correr no momento em que o direito de agir pode ser exercido.
- 128 A tese do demandante reconduz-se portanto a fazer com que o direito de pedir uma indemnização dependa da anulação ou da declaração de invalidade prévias do acto que está na origem do danos. Em consequência, esta tese nega a autonomia da acção por responsabilidade, a que se referem os artigos 178.º e 215.º do Tratado, em relação ao recurso de anulação, a qual permite que uma acção de indemnização seja intentada sem ter sido precedida de um recurso de anulação e assegura, consequentemente, uma protecção acrescida dos particulares.
- 129 O quarto argumento deve, portanto, ser também rejeitado.

- 130 Nestas condições, deve dizer-se que, no caso presente, o prazo de prescrição começa a decorrer em 17 de Julho de 1986, data em que o Regulamento n.º 857/84 começou a produzir efeitos danosos para o demandante, impedindo-o de retomar a comercialização de leite.
- 131 A Comissão não pode sustentar que a acção de reparação do demandante prescreveu na sua totalidade cinco anos após 17 de Julho de 1986, quer dizer, em 17 de Julho de 1991.
- 132 Com efeito, o prejuízo que a Comunidade deve reparar não é um prejuízo causado instantaneamente em 17 de Julho de 1986. Este prejuízo prosseguiu durante um certo período, enquanto o demandante se viu na impossibilidade de obter uma quantidade de referência e, portanto, de comercializar leite. Trata-se de um dano continuado, renovado quotidianamente. Em consequência, em função da data do acto interruptivo, a prescrição do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça aplica-se ao período anterior em mais de cinco anos a esta data, sem afectar os direitos nascidos no decurso de períodos posteriores.
- 133 Resulta do que precede que, para determinar em que medida os direitos do demandante estão prescritos, se deve fixar a data em que o prazo de prescrição foi interrompido.
- 134 Quanto a esta questão, os elementos dos autos mostram que o demandante interrompeu a prescrição através de uma carta dirigida ao Conselho e recebida em 4 de Maio de 1992. Em aplicação do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, uma acção de indemnização deveria ter sido intentada num prazo de dois meses a contar da resposta do Conselho.

- 135 No entanto, verifica-se que, por carta de 6 de Maio de 1992, o Conselho, a fim de evitar a propositura de uma acção de indemnização, renunciou a invocar a prescrição em relação ao demandante no que diz respeito aos direitos ainda não prescritos (os referentes ao período de cinco anos anterior a 4 de Maio de 1992, data de interrupção da prescrição), até ao termo de um prazo de três meses a contar da publicação do acórdão Mulder II no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Esta carta de 6 de Maio visava, portanto, incitar o demandante a não intentar uma acção no prazo de dois meses previsto no artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Portanto, implicava que o Conselho, nas condições nela indicadas, renunciava a invocar a falta de propositura dessa acção.
- 136 Através da sua comunicação de 5 de Agosto, subsequente ao reconhecimento pelo Tribunal de Justiça do direito dos produtores a uma indemnização (v. *supra* n.º 13), o Conselho e a Comissão prorrogaram o período durante o qual essa renúncia produzia efeitos. Nos termos dos n.ºs 2 e 3 da comunicação, as instituições comprometeram-se a não invocar a prescrição do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça até ao termo do prazo de apresentação dos pedidos de indemnização cujas modalidades práticas deviam ser adoptadas posteriormente.
- 137 Estas modalidades foram adoptadas pelo Regulamento n.º 2187/93. Nos termos do artigo 10.º, n.º 2, segundo parágrafo, deste regulamento, a autolimitação que as instituições se impuseram do seu direito de invocar a prescrição terminou em 30 de Setembro de 1993 em relação aos produtores que não tinham apresentado um pedido de indemnização no âmbito do regulamento. Resulta do sistema deste regulamento que, em relação aos produtores que apresentaram esse pedido, esta autolimitação expirou no termo do prazo de aceitação da proposta de indemnização feita na sequência deste pedido.
- 138 Em 26 de Novembro de 1993, após um pedido da sua parte, foi dirigida ao demandante uma proposta de indemnização em nome do Conselho e da Comissão. Tendo a presente acção sido intentada em 22 de Janeiro de 1994, deve concluir-se que ela foi intentada no prazo de dois meses previsto para aceitação da proposta

pelo artigo 14.º do Regulamento n.º 2187/93 e, portanto, durante o período em que as instituições se tinham comprometido a não invocar a prescrição.

139 O Tribunal verifica que, face ao artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, o prazo de prescrição foi regularmente interrompido pelo demandante através da carta que enviou ao Conselho em 30 de Abril de 1992 e que este recebeu em 4 de Maio seguinte, dado que as instituições renunciaram a invocar e não podem, portanto, aproveitar-se do período compreendido entre esta data e a propositura da acção. A interrupção da prescrição ocorreu, por conseguinte, em 4 de Maio de 1992.

140 Em conformidade com a jurisprudência (acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1984, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 e 282/82, Recueil, p. 3693, n.º 16), o período a indemnizar corresponde aos cinco anos que precedem a data da interrupção. Este período está, portanto, compreendido entre 4 de Maio de 1987 e 28 de Março de 1989, véspera da data de entrada em vigor do Regulamento n.º 764/89, que, passando a permitir a atribuição de quantidades de referências específicas aos produtores SLOM I, pôs termo ao dano sofrido pelo demandante.

Quanto ao montante da reparação

141 O demandante solicita uma indemnização de 31 976,899 ecus. Na réplica, forneceu elementos, nomeadamente uma peritagem, segundo os quais o seu prejuízo real, no período de 16 de Julho de 1986 a 29 de Março de 1989, atingiu 119 863,21 DM, soma a que é necessário acrescentar juros a contar de 19 de Maio de 1992, data do acórdão Mulder II.

142 Os demandados alegam que o demandante não fez a prova do prejuízo individual que sofreu. O relatório de peritagem apresentado baseia-se em dados estatísticos relativos a todos os produtores de leite. Segundo a Comissão, o demandante

sobreavaliou consideravelmente os rendimentos que teria obtido com hipotéticas entregas de leite e subavaliou os rendimentos das actividades de substituição. De facto, não sofreu qualquer prejuízo.

- 143 Deve salientar-se que as partes ainda não tiveram a possibilidade de se pronunciarem especificamente sobre o montante de uma indemnização referente ao período considerado pelo Tribunal, ou seja, de 4 de Maio de 1987 até 28 de Março de 1989.
- 144 O Tribunal considera que não estão esgotadas as possibilidades de solução extrajudicial do litígio. Com efeito, no âmbito do Regulamento n.º 2187/93, os demandados fizeram ao demandante, através das autoridades nacionais competentes, uma proposta fixa de indemnização, que este recebeu em 26 de Dezembro de 1993. Na sua petição, o demandante indicou que estava, em princípio, de acordo com o montante das indemnizações fixadas pelo Regulamento n.º 2187/93, salvo no que diz respeito à duração do período a indemnizar (v. *supra* n.º 48). Embora se tenha verificado que o demandante não aceitou a proposta de indemnização nas condições previstas por este último regulamento (v. *supra* n.ºs 59 a 68), o Tribunal considera que as possibilidades de acordo não estão esgotadas.
- 145 Nestas condições, o Tribunal convida as partes a procurarem, num prazo de doze meses, um acordo à luz do presente acórdão sobre o montante da indemnização referente à totalidade do prejuízo reparável sofrido. Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, dentro deste prazo, os seus pedidos quantificados.

Quanto às despesas

- 146 Face ao que foi exposto *supra* no n.º 145, a decisão sobre as despesas deve ser reservada para final.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada),

antes de tomar a decisão final, estatui:

- 1) Os demandados são obrigados a reparar o prejuízo sofrido pelo demandante devido à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e produtos lácteos, tal como completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, na medida em que estes regulamentos não previram a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.º 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira, não comercializaram leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-Membro em causa.
- 2) O período em relação ao qual o demandante deve ser indemnizado pelos prejuízos sofridos devido à aplicação do Regulamento n.º 857/84 começa em 4 de Maio de 1987 e termina em 28 de Março de 1989.
- 3) As partes comunicarão ao Tribunal, o prazo de doze meses a contar do presente acórdão, os montantes a pagar, fixados de comum acordo.

4) Na falta de acordo, as partes apresentarão ao Tribunal, no mesmo prazo, os seus pedidos quantificados.

5) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Abril de 1997.

O secretário

O presidente

H. Jung

A. Saggio