

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

No processo T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons e Patrick Griffin, residentes respectivamente em Kilbeggan, Askeaton e Clonmel (Irlanda), representados por James O'Reilly, SC, do foro da Irlanda, e Philippa Watson, barrister, do foro da Irlanda, mandatados por Oliver Ryan-Purcell, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Brautigam, consultor jurídico, e por Michael Bishop, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, 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,

recorrido,

apoiado por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gérard Rozet, consultor jurídico, e por Xavier Lewis, 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,

* Língua do processo: inglês.

e por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por John D. Colahan, depois por Steven T. Braviner, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado CEE, do 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, em especial, dos seus artigos 8.º e 14.º,

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 na sequência da 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 instituiu 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 No âmbito do regime instituído por este regulamento, os recorrentes, produtores de leite na Irlanda, subscreveram compromissos de não comercialização ou de reconversão da sua produção.

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 instituiu 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 Os compromissos de não comercialização ou de reconversão dos recorrentes abrangiam estes anos de referência. Não tendo produzido leite no decurso destes anos, não puderam 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), 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». 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. 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»), o Tribunal de Justiça declarou a Comunidade responsável por esses prejuízos. Resulta deste acórdão 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.
- 11 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 lhes 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 podia causar prejuízo.
- 12 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.ºs 764/89 e 1639/91.

- 13 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.
- 14 Segundo o artigo 14.º, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 2187/93, a aceitação da proposta implica renúncia à interposição de qualquer acção contra as instituições comunitárias, com base no prejuízo em litígio.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 15 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 14 de Outubro de 1993, os recorrentes pediram a anulação do Regulamento n.º 2187/93 e, em especial, dos seus artigos 8.º e 14.º
- 16 Em 19 de Novembro de 1993, os recorrentes apresentaram um pedido de medidas provisórias no sentido de o Tribunal determinar, por um lado, a suspensão da execução do Regulamento n.º 2187/93 e, em especial, do seu artigo 14.º, quarto parágrafo, e, por outro, a adopção, pelo Conselho e pela Comissão, de medidas que permitam aos recorrentes aceitarem a indemnização fixa prevista no regulamento impugnado sem serem obrigados a desistir das acções de indemnização intentadas. Por despacho de 1 de Fevereiro de 1994, 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), o presidente do Tribunal indeferiu o pedido.
- 17 Por despacho de 30 de Agosto de 1994, a Comissão e o Reino Unido foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Conselho. Na sequência das alegações de intervenção, os recorrentes não apresentaram observações no prazo fixado.

18 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, com excepção do Reino Unido, interveniente, que não se fez representar.

19 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o Regulamento n.º 2187/93, em especial os seus artigos 8.º e 14.º;

— condenar o recorrido nas despesas.

20 O recorrido conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissível ou, subsidiariamente, negar-lhe provimento;

— condenar os recorrentes nas despesas.

21 A Comissão, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal rejeite o recurso por inadmissível ou, subsidiariamente, lhe negue provimento.

22 O Reino Unido, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal negue provimento ao recurso.

Fundamentos e argumentos das partes

23 Os recorrentes invocam três fundamentos de anulação. O primeiro decorre do cumprimento incorrecto, pelo regulamento impugnado, do acórdão Mulder II e da

violação dos princípios da boa fé, do «estoppel» e da protecção da confiança legítima, o segundo da aplicação errada do disposto no artigo 43.º do Estatuto CE do Tribunal de Justiça e o terceiro do facto de o regulamento constringer economicamente, de forma leonina, os produtores. Na sua contestação, o Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, intervenientes, contesta estes fundamentos e alega inadmissibilidade do recurso.

Quanto à admissibilidade

- 24 O Conselho invoca dois fundamentos de inadmissibilidade. No âmbito do primeiro fundamento, afirma que os recorrentes não são directa e individualmente atingidos pelo Regulamento n.º 2187/93. No âmbito do segundo fundamento, alega que este regulamento não é juridicamente impugnável pelos produtores na sua qualidade de destinatários de uma proposta de indemnização.
- 25 A Comissão, nas suas observações como interveniente, apoia as conclusões do Conselho, sem todavia acrescentar fundamentos autónomos.
- 26 O Tribunal considera que se deve examinar, em primeiro lugar, o segundo fundamento de inadmissibilidade, uma vez que a análise dos efeitos do acto impugnado precede, logicamente, a da questão de saber se esse acto afecta directa e individualmente os recorrentes.

Quanto aos efeitos do acto impugnado

Argumentação das partes

- 27 O Conselho afirma que o Regulamento n.º 2187/93 não constitui um acto susceptível de controlo jurisdicional. Ele não tem efeito vinculativo, pois não altera a situação jurídica dos produtores sem o seu consentimento, quer dizer, no caso de estes aceitarem a proposta prevista no regulamento.

- 28 A Comissão invoca o mesmo argumento ao contestar que o acto impugnado afecte directamente os recorrentes, sem deixar de sublinhar que o regulamento faz uma proposta aos recorrentes que estes são livres de aceitar ou recusar.
- 29 Os recorrentes não deram resposta a este fundamento.

Apreciação do Tribunal

- 30 Apenas os actos que produzem efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente, alterando, de forma caracterizada, a situação jurídica deste, podem ser objecto de recurso de anulação (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 9; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Novembro de 1992, SFEI e o./Comissão, T-36/92, Colect., p. II-2479, n.º 38, e de 21 de Outubro de 1993, Nutral/Comissão, T-492/93 e T-492/93 R, Colect., p. II-1023, n.º 24; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, Comité des salines de France e Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est/Comissão, T-154/94, Colect., p. II-1377, n.º 37).
- 31 No caso em apreço, resulta claramente do quarto considerando do Regulamento n.º 2187/93 e de uma leitura conjugada dos seus artigos 1.º, 8.º e 14.º, que este regulamento institui um sistema de propostas de indemnização dirigido aos produtores SLOM I e SLOM II. Com efeito, o quarto considerando e os artigos 8.º e 14.º utilizam o termo «proposta», as fórmulas «a indemnização será proposta apenas...», «é proposta a indemnização», bem como a expressão «proposta de indemnização». Resulta igualmente do quarto considerando e, nomeadamente, do artigo 11.º do regulamento, que as propostas têm um carácter fixo, na medida em que os seus montantes são calculados sem tomar em conta os prejuízos concretamente sofridos nem detalhes da situação de cada produtor. Estes dispõem de um prazo de dois meses para aceitar a proposta. A aceitação da proposta implica renúncia a qualquer acção contra as instituições com base no prejuízo sofrido (artigo 14.º, quarto parágrafo). Em contrapartida, a falta de aceitação da proposta tem como consequência desvincular dela as instituições comunitárias para o futuro (artigo 14.º, terceiro parágrafo, do regulamento), mas os produtores continuam a dispor da possibilidade de intentar uma acção de indemnização contra a Comunidade.

- 32 Verifica-se assim, como afirma o Conselho, que o Regulamento n.º 2187/93 se limita a prever que seja dirigida aos produtores de leite que sofreram prejuízos devido à aplicação do Regulamento n.º 857/84 uma proposta de indemnização para o período fixado em conformidade com o seu artigo 8.º Mais precisamente, as regras que regem esta proposta permitem a esses produtores pedir que ela lhes seja feita e dão-lhes um prazo de dois meses para a aceitarem. É a própria natureza da proposta que faz com que a sua aceitação tenha determinadas consequências, na medida em que implica a renúncia a qualquer acção contra as instituições. Todavia, a aceitação permanece uma opção deixada à apreciação dos produtores.
- 33 No caso de não aceitar a proposta, o produtor fica exactamente na mesma situação em que estaria se o regulamento em causa não tivesse sido adoptado, uma vez que conserva o direito de intentar uma acção de indemnização nos termos dos artigos 178.º e 215.º do Tratado.
- 34 Resulta, por conseguinte, do conteúdo do regulamento impugnado que o Conselho abriu, na realidade, aos produtores que tinham direito a reparação dos prejuízos uma via suplementar de indemnização. Os produtores tinham à sua disposição, como já se disse, a acção de indemnização prevista pelos artigos 178.º e 215.º do Tratado. Uma vez que o número dos produtores envolvidos (v. *supra* n.º 11) excluía, segundo os considerandos do Regulamento n.º 2187/93, a tomada em consideração de cada situação individual, o acto impugnado confere-lhes a possibilidade de obterem a reparação a que têm direito sem intentarem uma acção de indemnização.
- 35 O Regulamento n.º 2187/93 tem assim, no que concerne aos produtores, a natureza de uma proposta de transacção, cuja aceitação é facultativa, e constitui uma alternativa à solução judicial do diferendo. A situação jurídica dos produtores em causa não é afectada de modo negativo, dado que o acto impugnado não restringe os seus direitos. Pelo contrário, limita-se a abrir uma via suplementar para obtenção de indemnização.

- 36 Quanto aos artigos 8.º e 14.º do Regulamento n.º 2187/93, cuja anulação é especificamente pedida pelos recorrentes, eles limitam-se a prever o período a que a indemnização se refere e a fixar as consequências da aceitação da proposta. Ora, sendo a aceitação facultativa, a produção de efeitos destas disposições continua submetida à vontade de cada produtor destinatário de uma proposta de transacção.
- 37 Nestas condições, e à luz do que foi decidido acerca dos actos que apenas traduzem uma intenção de uma instituição (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1988, Reino Unido/Comissão, 114/86, Colect., p. 5289), o Tribunal considera que o Regulamento n.º 2187/93, na medida em que prevê uma proposta dirigida aos produtores, não é um acto susceptível de ser impugnado por estes no âmbito de um recurso de anulação.
- 38 Deve acrescentar-se que, para além da proposta de indemnização e das condições a que esta está sujeita, o Regulamento n.º 2187/93 não produz qualquer efeito jurídico em relação aos produtores. Com efeito, as normas do regulamento que não dizem respeito à proposta de indemnização e às suas condições aplicam-se apenas às autoridades nacionais.
- 39 Em consequência, sem que seja necessário examinar o primeiro fundamento de inadmissibilidade, o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 40 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte contrária o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos há que, face aos pedidos do Conselho, condená-los nas despesas feitas por esta instituição. Em conformidade com o n.º 4 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, o Reino Unido e a Comissão, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada),

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.
- 2) Os recorrentes suportarão as suas próprias despesas e as do Conselho.
- 3) O Reino Unido e a Comissão suportarão as suas próprias 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