

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL

26 de Fevereiro de 1986 *

No processo 175/84,

Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG), de Hamburgo, representada por Modest, Gündisch e Landry, advogados no foro de Hamburgo, que escolheram domicílio no Luxemburgo no escritório de Ernest Arendt, 34 B, rue Philipe-II,

requerente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Karpenstein, na qualidade de agente, que escolheu domicílio no Luxemburgo no gabinete de Manfred Beschel, membro do Serviço Jurídico da Comissão, bâtiment Jean Monnet,

requerida,

tendo como objecto uma acção de indemnização ao abrigo dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, por prejuízos sofridos na sequência da recusa expressa pelo Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Serviço Federal de Organização dos Mercados Agrícolas) de Frankfurt am Main, de conceder os certificados de importação pedidos pela recorrente, com base em instruções dadas nesse sentido pela Comissão das Comunidades,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling e K. Bahlmann, presidentes de secção, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de Novembro de 1985,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

- 1 Por requerimento entrado na secretaria do Tribunal em 4 de Julho de 1984, a Sociedade Krohn intentou, ao abrigo do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, uma acção visando a reparação do prejuízo sofrido devido à recusa expressa pelo Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung — Serviço Federal de Organização dos Mercados Agrícolas (a seguir designado BALM) —, de lhe conceder os certificados de importação de produtos da subposição 07.06 A da pauta aduaneira comum (mandioca-tapioca) provenientes da Tailândia, de acordo com as instruções dadas nesse sentido pela Comissão.
- 2 O regime de importações em questão foi introduzido pelo acordo de cooperação celebrado entre a Comunidade Europeia e o Reino da Tailândia aprovado pela decisão do Conselho de 19 de Julho de 1982 (JO 1982, L 219, p. 52; EE 03, fasc. 26, p. 6). Este acordo limita a certos contingentes anuais a possibilidade de importar mandioca para a CEE à taxa preferencial de 6 % *ad valorem*.
- 3 Nos termos dos artigos 1.º e 5.º deste acordo, a Tailândia comprometeu-se a gerir as suas exportações de mandioca com destino à Comunidade de forma a que as quotas anuais previstas não sejam ultrapassadas. Esta gestão é assegurada através da emissão de certificados de exportação para a Comunidade, estabelecidos pelas autoridades tailandesas e cuja data de emissão determina o contingente anual ao qual as quantidades expedidas devem ser imputadas.
- 4 Por seu turno, a Comunidade compromete-se a aprovar as disposições necessárias ao estabelecimento, pelas autoridades dos Estados-membros, de certificados de importação, cuja emissão é subordinada à apresentação dos correspondentes certificados tailandeses de exportação. Com este propósito, a Comissão adoptou, em 22 de Julho de 1982, o Regulamento n.º 2029/82 relativo às modalidades de aplica-

ção do regime de importação aplicável aos produtos da subposição 07.06 A da pauta aduaneira comum originários da Tailândia e exportados deste país em 1982 (JO 1982, L 218, p. 8).

- 5 Segundo as disposições do Regulamento n.º 2029/82, já citado, da Comissão, qualquer pedido de certificado de importação de produtos constantes da subposição 07.06 A da pauta aduaneira comum deve ser apresentado às autoridades competentes dos Estados-membros (artigo 4.º), as quais deverão comunicar à Comissão as informações especificadas no artigo 9.º, « cada dia ... para cada pedido de certificado».
- 6 Nos termos do primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 7.º do mesmo regulamento, a autoridade nacional competente concede o certificado de importação pedido «salvo no caso de a Comissão informar, por telex, as autoridades competentes do Estado-membro, de que as condições previstas pelo acordo de cooperação não são respeitadas».
- 7 A 16 de Novembro de 1982, a sociedade Krohn (a seguir designada Krohn), que exerce a sua actividade no domínio da importação e do comércio por grosso de cereais e alimentos para animais, pediu ao BALM, em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 2029/82, acima referido, a emissão de cinco certificados para a importação de um total de 54 895 472 Kg de mandioca provenientes da Tailândia e juntou ao seu pedido vários certificados de exportação emitidos a partir de 18 de Agosto e 7 de Setembro de 1982.
- 8 Tendo em consideração o lapso de tempo que decorreu entre a emissão dos certificados de exportação tailandeses e a apresentação pela Krohn do seu pedido de certificados de importação, a Comissão decidiu verificar se as condições do acordo CEE—Tailândia estavam a ser respeitadas. Com este propósito, pediu, por telex dirigido ao BALM em 23 de Novembro de 1982, para lhe indicar a data do carregamento da mandioca na Tailândia, o nome do navio que tinha efectuado o transporte, o local e a data prováveis de cumprimento das formalidades aduaneiras.
- 9 Por telexes datados de 23 de Novembro e 7 de Dezembro de 1982, o BALM informou a Krohn desta exigência e pediu-lhe que lhe fizesse chegar as referidas informações.
- 10 Tratando-se, mais exactamente, de um pedido de certificado de importação respeitante apenas a 500 toneladas, a Comissão, por telex de 21 de Dezembro de 1982, fez saber ao BALM que as informações fornecidas pela Krohn não podiam ser consideradas satisfatórias e que, conseqüentemente, o certificado solicitado não podia ser emitido.

- 11 Atendendo a este telex e ao conjunto das indicações recebidas da requerente no que se refere ao restante das quantidades em litígio, o BALM fez saber à requerente, por decisão de 23 de Dezembro de 1982, que lhe recusava a emissão do conjunto dos certificados de importação pedidos.
- 12 Após uma troca de cartas com o BALM, a Krohn interpôs um recurso perante o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, em 25 de Maio de 1983, destinado a obter a anulação da decisão de 23 de Dezembro de 1982 e a obrigar o BALM a conceder-lhe os certificados pedidos para a importação à taxa reduzida de 6 % *ad valorem*.
- 13 Por carta com data de 6 de Junho de 1983, a Krohn apresentou, por outro lado, à Comissão um pedido de indemnização por perdas e danos, invocando a ilegalidade da recusa daquela em permitir a emissão dos certificados de importação e a importância dos danos que daí resultavam. A Comissão rejeitou este pedido, em 28 de Julho de 1983.
- 14 Em apoio do seu pedido, a Krohn afirma ter sofrido um prejuízo importante devido à não emissão dos certificados de importação. Sustenta que reunia todas as condições exigidas pela regulamentação em vigor para obter os certificados de importação solicitados e que as exigências suplementares formuladas pela Comissão eram ilegais. Consequentemente, pede que a Comissão seja condenada a reparar o prejuízo por ela sofrido.
- 15 Tendo a Comissão posto em dúvida a admissibilidade da acção, sem contudo invocar uma excepção nos termos do n.º 1 do artigo 91.º do Regulamento Processual, o Tribunal entendeu, oficiosamente, decidir de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 92.º do Regulamento Processual sobre os seguintes fundamentos de não admissibilidade:
 - a) a recusa de emissão dos certificados de importação solicitados emana do BALM. Consequentemente, apenas poderia ser posta em causa a responsabilidade daquele organismo nacional e um tal litígio escaparia à competência do Tribunal;
 - b) admitindo que a responsabilidade da Comissão pudesse ser questionada, a requerente deveria, previamente, ter esgotado as vias de recurso de que dispõe, perante as jurisdições nacionais, para obter a anulação da decisão tomada pelo BALM;

- c) por fim, em qualquer caso, admitir a acção equivaleria a aniquilar os efeitos jurídicos das decisões individuais tomadas pela Comissão em relação à requerente (telexes de 23 de Novembro e 21 de Dezembro de 1982), as quais não foram impugnadas nos prazos e se tornaram definitivas.

Sobre o primeiro fundamento de não admissibilidade

- 16 Segundo a Comissão, a acção de indemnização prevista nos artigos 178.º e 215.º do Tratado não tem por objecto permitir ao Tribunal examinar a validade das decisões tomadas por órgãos nacionais no âmbito da política agrícola comum, nem apreciar as consequências pecuniárias que de tais decisões resultam para os particulares (ver, neste sentido, o acórdão de 12 de Dezembro de 1979, Firma Hans Otto Wagner GmbH, 12/79, Recueil 1979, p. 3657; acórdão de 27 de Março de 1980, Sucrimex, 133/79, Recueil 1980, p. 1299, e acórdão de 10 de Junho de 1982, Interagra, 217/81, Recueil 1982, p. 2233). Esta jurisprudência não seria posta em causa pelo facto de, no caso em apreço, a regulamentação aplicável prever que a Comissão dispunha do direito de dar instruções às autoridades nacionais.
- 17 A Krohn argumenta, pelo contrário, que no presente processo a Comissão fez uso do poder de dar instruções às autoridades nacionais que lhe é reconhecido pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 2029/82, já citado, pelo que deve ser considerada como a verdadeira autora da decisão que está na origem dos danos invocados.
- 18 Convém lembrar que as disposições conjugadas dos artigos 178.º e 215.º do Tratado apenas atribuem competência ao Tribunal para reparar os danos causados pelas instituições comunitárias ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, isto é, para reparar os danos susceptíveis de desencadear a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Em contrapartida, os danos causados pelas instituições nacionais apenas são susceptíveis de desencadear a responsabilidade destas instituições e as jurisdições nacionais permanecem as únicas competentes para assegurar a sua reparação.
- 19 Quando, como no caso em apreço, a decisão impugnada foi tomada por um órgão nacional que age para assegurar a execução de uma regulamentação comunitária, é

conveniente verificar, para determinar a competência do Tribunal, se a ilegalidade alegada em apoio do pedido de indemnização provém efectivamente de uma instituição comunitária e não pode ser considerada imputável a um organismo nacional.

- 20 A requerente limita-se, em apoio do seu pedido de indemnização, a invocar a ilegalidade dos telexes dirigidos pela Comissão ao BALM em 23 de Novembro e 21 de Dezembro de 1982.
- 21 A este propósito, resulta do próprio teor do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento n.º 2029/82 que estas disposições atribuíram à Comissão não a simples faculdade de emitir um parecer em relação à decisão a tomar no quadro de uma cooperação interna com os organismos nacionais encarregados de aplicar a regulamentação comunitária, mas sim o poder de impor a esses mesmos organismos a recusa dos certificados de importação pedidos, quando as condições previstas pelo acordo de cooperação não são respeitadas.
- 22 Resulta, aliás, dos elementos juntos aos autos e dos debates que tiveram lugar perante o Tribunal que, pelos telexes de 23 de Novembro e 21 de Dezembro de 1982, a Comissão entendeu utilizar efectivamente o poder que nesses termos lhe fora conferido e deu instruções ao BALM para, na ausência de uma resposta satisfatória aos pedidos de informação apresentados à Krohn, recusar os certificados de importação em causa.
- 23 Resulta do que precede que a ilegalidade invocada pela requerente para fundamentar o seu direito a uma indemnização é imputável não ao BALM, que estava obrigado a seguir as instruções da Comissão, mas, efectivamente, a esta última. O Tribunal é, pois, competente para conhecer da acção intentada pela Krohn e o primeiro fundamento de não admissibilidade deve ser afastado.

Sobre o segundo fundamento de não admissibilidade

- 24 A Comissão entende que, segundo a jurisprudência do Tribunal só pode ser intentada uma acção de indemnização nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, após o requerente ter esgotado as possibilidades ao seu

dispor para pedir, perante as jurisdições nacionais, a anulação da decisão tomada pela autoridade nacional. Ora, no caso em apreço, a Krohn apresentou perante o Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main um recurso visando a anulação da recusa do BALM e a emissão dos certificados de importação em litígio, não tendo ainda havido decisão sobre este recurso. As vias de direito nacional não foram, portanto, esgotadas.

- 25 A Krohn sustenta que a acção de indemnização prevista no artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, não apresenta qualquer carácter subsidiário em relação às vias de recurso nacionais. Além disso, no presente caso, um recurso de anulação não lhe permitiria atingir o seu objectivo, que era o ressarcimento do dano que lhe tinha sido causado pela recusa dos certificados de importação.
- 26 Segundo uma jurisprudência constante do Tribunal, a acção de indemnização prevista nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado foi instituída como uma via autónoma, tendo a sua função particular no quadro do sistema de vias de recurso e estando subordinada a condições de exercício concebidas em função do seu objecto.
- 27 É, no entanto, verdade que a acção de indemnização deve ser apreciada em atenção ao conjunto do sistema de protecção jurisdicional dos particulares instaurado pelo Tratado e que a sua admissibilidade pode encontrar-se subordinada, em certos casos, ao esgotar das vias de recurso internas existentes para obter a anulação da decisão da autoridade nacional. É preciso ainda, para que assim seja, que estas vias de recurso nacional assegurem de um modo eficaz a protecção dos particulares interessados e sejam susceptíveis de conduzir à reparação do dano alegado.
- 28 Tal não se verifica neste caso. Nada permite afirmar que a anulação da decisão do BALM e a emissão, após vários anos, dos certificados de importação solicitados em 1982, compensariam o prejuízo sofrido pela Krohn nessa altura; uma tal anulação não dispensaria, pois, a requerente de, para obter uma reparação, ter que apresentar perante o Tribunal uma acção nos termos dos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado.
- 29 Nestas condições, não se poderia subordinar a admissibilidade da presente acção ao esgotar das vias nacionais de recurso disponíveis contra a decisão do BALM, pelo que o segundo fundamento de não admissibilidade também deve ser afastado.

Sobre o terceiro fundamento de não admissibilidade

- 30 A Comissão constata que a Krohn se absteve de pedir a anulação, nos termos do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado, das instruções que ela deu por telex ao BALM, em 23 de Novembro e 21 de Dezembro de 1982. Estas decisões individuais ter-se-iam assim tornado definitivas em relação à Krohn. Segundo a jurisprudência do Tribunal (acórdão de 13 de Julho de 1963, Plaumann, 25/62, Recueil 1963, p. 197), uma acção de indemnização não poderia ter por efeito anular os efeitos jurídicos de uma decisão individual tornada definitiva.
- 31 A Krohn argumentou que apenas lhe tinha sido notificada a decisão do BALM e que nada fazia supor, na altura, que a Comissão havia adoptado uma verdadeira decisão que lhe dizia directamente respeito. De qualquer modo, a admissibilidade da acção de indemnização por ela intentada não poderia estar subordinada à interposição prévia de um recurso contra esta decisão da Comissão.
- 32 Como já foi lembrado, a acção de indemnização prevista nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado foi instituída como uma via autónoma, tendo a sua função particular. Diferencia-se, nomeadamente, do recurso de anulação, na medida em que tende não à supressão de uma medida determinada, mas à reparação de um prejuízo causado por uma instituição. Daí resulta que a existência de uma decisão individual tornada definitiva não poderia ser obstáculo à admissibilidade de uma tal acção.
- 33 A jurisprudência invocada pela Comissão respeita unicamente ao caso excepcional em que uma acção de indemnização se destina ao pagamento de uma soma cujo montante corresponde exactamente ao dos direitos que tinham sido pagos pelo requerente em execução de uma decisão individual e em que, por esse facto, a acção de indemnização visa na realidade a supressão dessa decisão individual. Esta hipótese, de qualquer modo, não se verifica no presente processo.
- 34 Do exposto resulta igualmente que o terceiro fundamento de não admissibilidade deve ser afastado.
- 35 Sendo a acção admissível, a instância deve prosseguir para apreciação e decisão quanto ao mérito.

Quanto às despesas

36 Torna-se necessário neste caso reservar para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

- 1) **Declarar a acção admissível.**
- 2) **A instância deve prosseguir para apreciação e decisão quanto ao mérito.**
- 3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Mackenzie Stuart	Everling	Bahlmann	Bosco	
Koopmans	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 26 de Fevereiro de 1986.

O secretário
P. Heim

O presidente
A. J. Mackenzie Stuart