

DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
21 de Janeiro de 2004 *

No processo T-245/03 R,

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), com sede em Paris (França),

Fédération nationale bovine (FNB), com sede em Paris,

Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL), com sede em Paris,

Jeunes agriculteurs (JA), com sede em Paris,

representados por B. Néouze e V. Ledoux, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

requerentes,

* Língua do processo: francês.

apoiados por

República Francesa, representada por G. de Bergues e F. Million, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Oliver e A. Bouquet, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

requerida,

que tem por objecto o pedido de dispensa total ou parcial da obrigação de constituir uma garantia bancária exigida para evitar a cobrança das coimas impostas pela Decisão 2003/600/CE da Comissão, de 2 de Abril de 2003, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE (processo COMP/ /C.38.279/F3 — Carnes de bovino francesas) (JO L 209, p. 12),

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

profere o presente

Despacho

Factos e tramitação do processo

- 1 Pela Decisão 2003/600/CE, de 2 de Abril de 2003, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE (processo COMP/C.38.279/F3 — Carnes de bovino francesas) (JO L 209, p. 12, a seguir «decisão»), a Comissão declarou que os requerentes Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Fédération nationale bovine (FNB), Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) e Jeunes agriculteurs (JA) tinham infringido o n.º 1 do artigo 81.º CE, ao participarem, com duas federações francesas de proprietários de matadouros do sector da carne de bovino, a Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros des viandes (FNICGV) e a Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV), num acordo que tem por objecto suspender as importações em França de carne de bovino e fixar um preço mínimo para certas categorias de carne de bovino (artigo 1.º da decisão).
- 2 Resulta da decisão que, em 24 de Outubro de 2001, numa situação de crise da encefalopatia espongiforme bovina (BSE), a chamada «crise das vacas loucas», os requerentes, que representam os agricultores, por um lado, e as duas federações de

proprietários de matadouros, por outro, celebraram um acordo pelo qual estabeleciam preços mínimos e se comprometiam a suspender, ou pelo menos a limitar, as importações de carne de bovino em França. No fim do mês de Novembro e no princípio do mês de Dezembro de 2001, essas mesmas federações terão celebrado verbalmente um acordo com um objecto semelhante.

- 3 Na decisão, a Comissão considera que a celebração desses dois acordos (a seguir «acordos controvertidos») constitui violação grave do artigo 81.º CE. Aplica coimas de 12 milhões de euros à FNSEA, de 1,44 milhões de euros à FNB, de 600 000 euros aos JA e de 1,44 milhões de euros à FNPL (artigo 3.º da decisão).
- 4 O artigo 4.º da decisão dispõe que as coimas devem ser pagas no prazo de três meses a contar da data da notificação da decisão. Na carta de notificação de 9 de Abril de 2003, especificava-se que, se os requerentes interpusessem recurso para o Tribunal de Primeira Instância, a Comissão não procederá à cobrança, desde que o crédito produzisse juros a partir da data do termo do prazo de pagamento e fosse prestada garantia bancária aceitável, o mais tardar até essa data.
- 5 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 20 de Junho de 2003, os requerentes, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, interpuseram recurso pedindo a anulação da decisão e, subsidiariamente, a supressão ou a redução das coimas que lhes foram aplicadas.
- 6 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Julho de 2003, os requerentes apresentaram um pedido de medidas provisórias tendo em vista obter, no que respeita aos JA, a dispensa da

obrigação de prestar a garantia bancária imposta como condição da não cobrança imediata do montante da coima aplicada pela decisão, no que respeita à FNSEA, a limitação dessa obrigação a 1 700 000 euros, e, no que respeita à FNB, a limitação da referida obrigação a 670 000 euros. Nenhum pedido de medidas provisórias foi formulado pela FNPL.

- 7 A Comissão apresentou observações escritas sobre o pedido de medidas provisórias, em 1 de Agosto de 2003.
- 8 Em requerimento apresentado na Secretaria em 7 de Outubro de 2003, a República Francesa apresentou o pedido de intervenção em apoio das conclusões dos requerentes. Por despacho de 14 de Outubro de 2003, o presidente do Tribunal admitiu a intervenção da República Francesa e convidou-a a apresentar as suas observações na audição.
- 9 A audição perante o juiz das medidas provisórias ocorreu em 17 de Outubro de 2003.
- 10 Na audição, o presidente do Tribunal de Primeira Instância autorizou os requerentes a apresentar certos documentos suplementares. Esses documentos foram entregues em 30 de Outubro de 2003.
- 11 Na audição, as partes comprometeram-se a examinar a possibilidade de um escalonamento concertado do pagamento das coimas e a comunicar ao presidente do Tribunal o resultado das discussões. As partes comunicaram o resultado dessas discussões e apresentaram certos documentos a elas relativos, em 7 de Novembro de 2003.

Questão de direito

- 12 Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 242.º CE e 243.º CE, por um lado, e do n.º 1 do artigo 225.º CE, por outro, o Tribunal de Primeira Instância pode, se considerar que as circunstâncias o exigem, ordenar a suspensão da execução do acto impugnado ou determinar as medidas provisórias necessárias.
- 13 O n.º 2 do artigo 104.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância prevê que um pedido de medidas provisórias deve especificar as razões da urgência bem como os fundamentos de facto e de direito que justificam, à primeira vista (*fumus boni juris*), a concessão da medida provisória requerida. Estes requisitos são cumulativos, de modo que um pedido de suspensão de execução deve ser indeferido se um deles não estiver preenchido [despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1996, SCK e FNK/Comissão, C-268/96 P(R), Colect., p. I-4971, n.º 30]. O juiz das medidas provisórias procede igualmente, sendo caso disso, à ponderação dos interesses em causa (despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 2001, Áustria/Conselho, C-445/00 R, Colect., p. I-1461, n.º 73).
- 14 Antes de examinar se esses requisitos estão preenchidos no caso em apreço, deve declarar-se que os requerentes não formularam nenhum pedido em relação à FNPL. Nestas circunstâncias, o exame do juiz das medidas provisórias incidirá exclusivamente sobre a situação da FNSEA, da FNB e dos JA.

Quanto ao *fumus boni juris*

Argumentos das partes

- 15 Para demonstrar que o requisito relativo ao *fumus boni juris* está preenchido, as requerentes invocam uma série de fundamentos que, em sua opinião, devem conduzir à anulação da decisão.

- 16 Em primeiro lugar, alegam que não constituem associações de empresas nem associações de associações de empresas. Em segundo lugar, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao imputar-lhes um acordo relativo às importações, a prossecução em segredo do acordo sobre os preços após 30 de Novembro de 2001 bem como das acções locais posteriores a 30 de Novembro de 2001. Em terceiro lugar, o acordo em causa não tivera efeito restritivo na concorrência. Em quarto lugar, a isenção prevista no artigo 2.º do Regulamento n.º 26 do Conselho, de 4 de Abril de 1962, relativo à aplicação de determinadas regras de concorrência à produção e ao comércio de produtos agrícolas (JO 1962, 30, p. 993; EE 08 F1 p. 29), prevê que o artigo 81.º CE é inaplicável aos acordos, decisões e práticas concertadas necessários à realização dos objectivos enunciados no artigo 33.º CE.
- 17 A título subsidiário, sustentam que as coimas impostas na decisão devem ser reduzidas.
- 18 Alegam, a esse propósito, em primeiro lugar, que as Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 e do n.º 5 do artigo 65.º do Tratado CECA (JO 1998, C 9, p. 3) são ilegais, porquanto o modo de determinação do montante de base nelas contido é simultaneamente contrário ao princípio da proporcionalidade e às disposições do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos [81.º] e [82.º] do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22).
- 19 Em segundo lugar, a Comissão violou o princípio da proporcionalidade e cometeu um erro manifesto de apreciação quanto à gravidade e à duração da infracção. Os requerentes observam, em particular, que a própria Comissão reconheceu o carácter muito específico das circunstâncias do processo, devido tanto às partes em causa — que são todas associações sem fins lucrativos que intervêm no sector agrícola — como às particularidades ligadas ao produto em causa. Com efeito, na decisão, a Comissão afirmou que sancionava «pela primeira vez um acordo

concluído exclusivamente entre federações, relativamente a um produto agrícola de base e implicando dois elos da cadeia de produção». Da mesma forma, a Comissão qualificou a crise de «evento extraordinário» e de «contexto específico, que vai mais além da simples diminuição brusca dos preços ou da existência de uma doença bem conhecida na actualidade» (considerandos 181 e 185 da decisão).

- 20 Em terceiro lugar, a Comissão violou o n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17, porquanto o montante das coimas aplicadas ultrapassa o limite máximo autorizado. Com efeito, quanto a uma associação de empresas que não realize volume de negócios, o limite máximo da coima previsto pelo artigo 15.º do Regulamento n.º 17 é de um milhão de euros. A supor que as quotizações anuais cobradas pelos requerentes possam ser qualificadas de «volume de negócios», as coimas aplicadas excedem largamente 10% do montante destas, pois correspondem a 200% dos rendimentos advenientes das quotizações recebidas pela FNSEA, a 240% dos das quotizações recebidas pela FNB e a mais de 200% dos das quotizações cobradas pelos JA.
- 21 No tocante aos volumes de negócios dos seus membros, os requerentes observam que é unicamente permitido tomar em conta os volumes de negócios dos membros de uma associação de empresas, quando esta, por força das suas regras internas, tem o poder de comprometer os seus membros (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Novembro de 2000, Finnboard/Comissão, C-298/98 P, Colect., p. I-10157). Ora, no caso em apreço, nenhum dos requerentes tem o poder de comprometer os seus membros. Com efeito, nenhuma disposição legal nem nenhuma cláusula dos respectivos estatutos os habilita a assumir compromissos em nome dos seus membros. Encontram-se, *a fortiori*, na incapacidade de obrigar os membros filiados nos seus membros, isto é, os exploradores agrícolas filiados nos sindicatos locais (a seguir também «exploradores agrícolas sindicalizados»).
- 22 Em quarto lugar, a Comissão violou o princípio *non bis in idem*. Com efeito, a Comissão não demonstrou que, ao calcular a coima de cada um dos requerentes, tinha tomado em consideração o facto de uma parte dos exploradores agrícolas sindicalizados poderem, em certos casos, estar simultaneamente ligados à FNSEA, à FNB, à FNPL e aos JA.

- 23 Finalmente, quanto ao processo aplicado pela Comissão, os requerentes alegam que a Comissão violou o direito de defesa porquanto não indicou, na comunicação de acusações, que calcularia o montante das coimas em função do volume de negócios dos seus membros. Além disso, a Comissão violou o artigo 253.º CE, tendo em conta a falta de fundamentação relativa ao respeito do limite máximo imposto pelo Regulamento n.º 17, quando uma fundamentação extremamente precisa se impõe no caso em apreço.
- 24 A Comissão considera que nenhum dos fundamentos apresentados pelos requerentes é susceptível de satisfazer o requisito relativo ao *fumus boni juris*.
- 25 No tocante, em primeiro lugar, aos fundamentos reproduzidos no n.º 16 *supra*, a Comissão considera que são expostos de forma demasiado sumária, o que não lhe permite responder-lhes. Uma vez que não satisfazem os critérios enunciados no despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Maio de 2002, Aden e o./Conselho e Comissão (T-306/01 R, Colect., p. II-2387, n.º 52), deverão ser julgados inadmissíveis. A título subsidiário, a Comissão refuta os argumentos por serem improcedentes.
- 26 Em seguida, quanto aos fundamentos tendo em vista a reforma da decisão no que respeita ao montante das coimas, devem ser rejeitados por serem juridicamente improcedentes.
- 27 Em primeiro lugar, no que respeita ao argumento da ilegalidade das orientações, vai contra jurisprudência bem assente que reconheceu a sua legalidade (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Março de 2002, HFB e o./Comissão, T-9/99, Colect., p. II-1487, n.ºs 431 e segs.).

- 28 Em segundo lugar, no tocante à pretensa violação do princípio da proporcionalidade e ao erro manifesto de apreciação quanto à duração e à gravidade da infracção, os requerentes não aduzem nenhum elemento susceptível de infirmar os factos reconhecidos na decisão. Além disso, a Comissão tomou devidamente em conta a situação de crise, em primeiro lugar, ao adoptar, na altura, instrumentos comunitários destinados a estabilizar os preços e, nomeadamente, além dos mecanismos de intervenção tradicionais, regulamentos especiais de carácter excepcional. Ademais, a coima aplicada a cada uma das partes foi reduzida em 60% para ter em conta a situação excepcional. De qualquer forma, uma crise no mercado não poderá justificar uma infracção grave às regras de concorrência (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Outubro de 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.º 487).
- 29 Em terceiro lugar, quanto ao argumento assente no princípio *non bis in idem*, a Comissão considera que ele está exposto de maneira insuficiente e deve portanto ser declarado inadmissível (despacho Aden e o./Conselho e Comissão, já referido, n.º 52). De qualquer forma, a Comissão teve em conta as ligações entre os requerentes e cada um dos requerentes foi sancionado pela sua própria participação no acordo restritivo.
- 30 Em quarto lugar, no que respeita ao limite máximo das coimas, a Comissão salienta que os requerentes não indicam qual o volume de negócios acumulado dos seus membros e não demonstram que as coimas ultrapassam o limite máximo de 10% desse volume. Além disso, tendo em conta o facto de o volume de negócios do sector da produção de bovinos ser de 4,4 mil milhões de euros e de a grande maioria dos produtores nesse sector estar indirectamente filiada nos requerentes, a coima não poderá ter ultrapassado os 10% do volume de negócios acumulado dos membros. Com efeito, se se considerasse que a FNSEA agrupa, *in fine*, perto de 600 000 membros e os JA perto de 50 000, a coima aplicada representaria, respectivamente, cerca de 20 euros e 12 euros por membro. Será difícil imaginar que tais montantes se aproximem do limiar máximo de 10% do volume de negócios anual.

31 No tocante à possibilidade de os requerentes obrigarem os seus membros, nas suas observações escritas, a Comissão chama a atenção para o artigo 8.º dos estatutos da FNSEA, que prevê que essa federação «oriente toda a acção da forma que as circunstâncias permitirem ou exigirem». Disposições similares existem nos estatutos da FNB (artigo 7.º) e dos JA (artigo 6.º). Na audição, a Comissão referiu-se igualmente ao artigo 7.º dos estatutos da FNSEA, que prevê a possibilidade de se irradiar um membro por inobservância dos estatutos e do regulamento interno, ou por prejuízo moral ou material, nomeadamente, quando a actividade do membro é contrária à linha política da FNSEA. Segundo a Comissão, existem disposições similares nos estatutos dos membros da FNSEA, o que permite, em última instância, aos sindicatos locais expulsarem um agricultor sindicalizado, se causar prejuízo à organização sindical, por exemplo, recusando-se a participar nas acções sindicais. Ora, por essa razão, os requerentes têm capacidade para obrigar todos os seus membros bem como os exploradores agrícolas sindicalizados. Finalmente, a Comissão interroga-se sobre a questão de saber por que razão os requerentes celebraram os acordos se não tinham possibilidade de obrigar os seus membros.

32 Em último lugar, a Comissão alega que não é obrigada a expor, numa comunicação de acusações, a base de cálculo que tenciona utilizar para verificar o limite máximo (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Março de 2002, ABB Asea Brown Boveri/Comissão, T-31/99, Colect., p. II-1881, n.ºs 78, 79, 85 e 86). No tocante à fundamentação do limite máximo, procurou informar-se devidamente sobre o volume de negócios dos membros da FNSEA, mas esta não dera qualquer resposta. Além disso, a coima aplicada representa uma percentagem bem inferior a 10% do volume de negócios dos membros dos requerentes.

Apreciação do juiz das medidas provisórias

33 Deve reconhecer-se que pelo menos alguns dos fundamentos invocados pelos requerentes se mostram, à primeira vista, pertinentes e, de qualquer forma, não

totalmente desprovidos de procedência. É assim, nomeadamente, por um lado, quanto ao fundamento de que a Comissão fixou uma coima que ultrapassa o limiar de 10% do volume de negócios dos requerentes e, por outro, quanto ao fundamento de falta de fundamentação da decisão em relação ao referido limite máximo.

- 34 No que respeita ao primeiro desses dois fundamentos, deve salientar-se que, no tocante às infracções cometidas por uma associação de empresas, o limite máximo de 10% do volume de negócios previsto no n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 deve ser calculado, sendo caso disso, em relação ao volume de negócios realizado pelo conjunto das empresas membros da associação, pelo menos quando, por força das suas regras internas, esta pode obrigar os seus membros (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Fevereiro de 1994, CB e Europay/Comissão, T-39/92 e T-40/92, Colect., p. II-49, n.º 136; de 21 de Fevereiro de 1995, SPO e o./Comissão, T-29/92, Colect., p. II-289, n.º 385; de 22 de Outubro de 1997, SCK e FNK/Comissão, T-213/95 e T-18/96, Colect., p. II-1739, n.º 252; de 14 de Maio de 1998, Finnboard/Comissão, T-338/94, Colect., p. II-1617, n.º 270, confirmado em recurso por acórdão de 16 de Novembro de 2000, Finnboard/Comissão, já referido, n.º 66).
- 35 Em substância, a Comissão alegou que, por força dos seus estatutos, os requerentes podiam obrigar todos os seus membros bem como os exploradores agrícolas sindicalizados e que, por essa razão, a tomada em consideração dos seus volumes de negócios para efeitos do cálculo do limite máximo das coimas era justificada.
- 36 Na audição, os requerentes contestaram que os seus estatutos bem como os dos seus membros permitissem a irradiação de um membro que se recuse a participar numa acção sindical. Salientaram, além disso, que, embora o acordo de 24 de Outubro de 2001 tivesse sido celebrado no interesse dos seus membros, tinha por único objectivo dar um impulso psicológico e político a estes. Finalmente, observaram que foram celebrados vários acordos locais, o que demonstra a ausência de carácter obrigatório do acordo por eles celebrado.

- 37 Resulta do artigo 8.º dos estatutos da FNSEA que essa federação tem essencialmente por objecto «representar e defender [...] os interesses da profissão agrícola nos domínios moral, técnico, social, económico e legislativo, com exclusão de quaisquer operações comerciais». A FNSEA tem por missão, nomeadamente, «assegurar a representação e a defesa dos interesses agrícolas em todas as ocasiões, nomeadamente, junto dos [p]oderes [p]úblicos e no seio dos organismos interprofissionais, preparar, decidir e dirigir qualquer acção da forma que as circunstâncias permitirem ou exigirem» (n.º 5 do artigo 8.º). A FNSEA tem igualmente por missão «assegurar a representação e a defesa dos interesses das entidades patronais de trabalhadores agrícolas, nomeadamente, junto dos [p]oderes públicos e dos organismos sindicais de trabalhadores» e, para esse efeito, está «habilitada a negociar e a celebrar qualquer convenção ou acordo colectivo de trabalho e a participar na gestão de qualquer estrutura tarifária criada por essas convenções ou acordos» (n.º 6 do artigo 8.º). Além disso, resulta do artigo 7.º dos seus estatutos que a qualidade de membro da FNSEA se perde, designadamente, «por irradiação devido a inobservância dos [e]statutos ou do regulamento interno, ou devido a prejuízo moral ou material causado à [FNSEA], nomeadamente no caso de a actividade do membro ser contrária à linha política geral da [FNSEA]».
- 38 No tocante aos estatutos da FNB, resulta do seu artigo 7.º que esta federação tem por objecto «a organização, a representação e a defesa dos interesses comuns de todos os produtores de animais da espécie bovina». O artigo 4.º desses estatutos prevê que a qualidade de membro se perde por irradiação «devido a inobservância dos [e]statutos ou dos regulamentos internos, ou devido a prejuízo moral ou material causado à [FNB]».
- 39 Finalmente, resulta do artigo 6.º dos estatutos dos JA que esta federação tem essencialmente por objecto «organizar, coordenar e harmonizar o conjunto das actividades profissionais, apresentar e defender os interesses dos [c]entros [d]epartamentais que a constituem». O artigo 5.º dos seus estatutos prevê que a qualidade de membro se perde, designadamente, «por irradiação devido a inobservância dos [e]statutos ou do regulamento interno, ou devido a prejuízo moral ou material causado [aos JA], nomeadamente no caso de a actividade do membro ser contrária à linha política geral [dos JA]».

- 40 Para além do n.º 6 do artigo 8.º dos estatutos da FNSEA, que diz respeito à questão específica da negociação e da celebração de acordos colectivos, nenhuma disposição dos estatutos dos requerentes parece, à primeira vista, permitir-lhes tomar decisões susceptíveis de vincular os seus membros. Embora os estatutos da FNSEA permitam a esta «preparar, decidir e dirigir qualquer acção», não parecem, à primeira vista e contrariamente ao que afirma a Comissão, habilitar esta federação a obrigar os seus membros.
- 41 Em particular, os estatutos dos requerentes não contêm, à primeira vista, disposições que lhes permitam comprometer os seus membros, tais como as identificadas nos acórdãos CB e Europay/Comissão, SCK e FNK/Comissão, e de 14 de Maio de 1998, Finnboard/Comissão, já referidos.
- 42 A esse propósito, nos acórdãos CB e Europay/Comissão, já referido (n.º 138), e de 14 de Maio de 1998, Finnboard/Comissão, já referido (n.ºs 275 e 280), o Tribunal de Primeira instância sublinhou que os membros das associações em causa eram, por força dos estatutos, conjunta e solidariamente responsáveis pelos compromissos assumidos pela associação face a terceiros.
- 43 No processo que deu lugar ao acórdão SCK e FNK/Comissão, já referido, os estatutos da associação em causa previam expressamente que esta podia adoptar decisões que vinculassem os seus membros e irradiar os que não respeitassem essas decisões.
- 44 Deve salientar-se igualmente que, no despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 2000, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comissão (T-5/00 R, Colect., p. II-4121, n.º 56), foi declarado que os membros eram, nos termos dos estatutos da associação, obrigados a dar escrupulosamente cumprimento às disposições dos estatutos, do regulamento interno e às decisões do conselho de administração e da assembleia.

- 45 Tendo presentes estas decisões, a tese avançada pela Comissão na audição, de que basta que os requerentes possam, por força dos seus estatutos, irradiar os membros que não dêem cumprimento à sua «política geral», parece ir para além da jurisprudência.
- 46 Além disso, a tomada em consideração, no caso em apreço, dos volumes de negócios dos exploradores agrícolas sindicalizados, no cálculo do montante do limite máximo das coimas, supõe que as decisões tomadas pelos requerentes vinculem não somente os seus membros directos mas também os seus membros indirectos. A esse propósito, a Comissão não aduziu, à primeira vista, explicações nem, *a fortiori*, documentos susceptíveis de fundamentar essa hipótese.
- 47 Resulta do que precede que o presente fundamento não é de todo improcedente. Além disso, o juiz das medidas provisórias considera que a determinação das condições que permitem ter em conta os volumes de negócios realizados pelos membros de uma associação de empresas para efeitos da aplicação do limite de 10%, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17, merece um exame aprofundado e uma apreciação apenas por parte do juiz do mérito.
- 48 No que respeita ao segundo fundamento, assente em falta de fundamentação quanto ao limite máximo das coimas, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63). O alcance do dever de fundamentação imposto pelo artigo 253.º CE depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.ºs 15 e 16, e acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.º 63).

- 49 No que diz respeito a uma decisão que, como no caso em apreço, aplica coimas a várias empresas por uma infracção às regras comunitárias da concorrência, o alcance do dever de fundamentação deve ser determinado, nomeadamente, à luz do facto de a gravidade das infracções dever ser estabelecida em função de um grande número de elementos, tais como, nomeadamente, as circunstâncias específicas do caso, o seu contexto e o alcance dissuasor das coimas, e isto sem que tenha sido elaborada uma lista vinculativa ou exaustiva de critérios que devam obrigatoriamente ser tomados em consideração (despacho do Tribunal de Justiça de 25 de Março de 1996, SPO e o./Comissão, C-137/95 P, Colect., p. I-1611, n.º 54).
- 50 Há que observar que os considerandos 162 a 186 da decisão são consagrados à aplicação do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 17. No considerando 170 da decisão, a Comissão considera que o montante das quotizações anuais cobradas por cada um dos requerentes mostra-se ser um critério objectivo da importância relativa das diferentes federações agrícolas e do seu grau de responsabilidade na participação na infracção declarada. A Comissão, tendo presente esse elemento, fixou o montante de base da coima da FNSEA em 20 milhões de euros e o dos JA e da FNB, respectivamente, em 1/20 e em 1/10 desse montante.
- 51 Em contrapartida, nenhum considerando da decisão é consagrado ao exame da eventual ultrapassagem do limite máximo de 10%, nem, *a fortiori*, à apreciação da possibilidade de se tomar em consideração os volumes de negócios dos exploradores agrícolas sindicalizados. A decisão não permite, portanto, à primeira vista, aos interessados e ao juiz comunitário, conhecer as razões pelas quais a Comissão considerou apropriado ter em conta esses volumes de negócios.
- 52 Recorda-se, a este propósito, que, dependendo o alcance do dever de fundamentação da natureza do acto em causa e do contexto em que ele foi adoptado (v. n.º 48, *supra*), a Comissão deve desenvolver o seu raciocínio de maneira explícita quando, no quadro da sua prática decisória, tomar uma decisão que vá sensivelmente mais longe que as decisões precedentes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1975, Fabricants de

papiers peints/Comissão, 73/74, Colect., p. 505, n.º 31, e acórdão SCK e FNK, já referido, n.º 226). Deve fazê-lo ainda mais quando, tal como parece ser o caso no presente processo (v. n.º 45, *supra*), vai além da jurisprudência.

- 53 No quadro do presente processo, a Comissão limitou-se a alegar que, antes de adoptar a decisão, tinha procurado informar-se devidamente, junto dos requerentes, sobre os volumes de negócios dos seus membros, mas nenhuma informação a esse respeito lhe fora comunicada.
- 54 Há que salientar, a propósito desse argumento, por um lado, que a Comissão não parece realmente contestar o argumento dos requerentes de que a decisão não contém fundamentação em relação ao limite máximo das coimas e, por outro, que, embora a Comissão não tivesse conhecimento pormenorizado dos volumes de negócios dos membros dos requerentes, essa circunstância não podia, à primeira vista, dispensá-la de enunciar, no corpo da decisão, as razões pelas quais considerava apropriado ter em conta os volumes de negócios por eles realizados.
- 55 As considerações que precedem bastam para concluir que pelo menos uma parte dos fundamentos avançados pelos recorrentes é, à primeira vista, pertinente e, de qualquer forma, não totalmente desprovida de procedência. Nestas condições, deve reconhecer-se, no caso em apreço, a existência de um *fumus boni juris*.

Quanto à urgência

Argumentos das partes

- 56 Os requerentes consideram que a condição da urgência está satisfeita no caso em apreço.

- 57 Alegam, a título preliminar, que o risco de prejuízo grave e irreparável deve ser apreciado tendo presente a situação de cada um deles e não a situação dos seus membros.
- 58 Com efeito, uma vez que não têm o poder de obrigar os seus membros, os seus interesses objectivos não poderão confundir-se com os dos exploradores agrícolas sindicalizados. Nessas circunstâncias, não haverá que tomar em conta a dimensão e o poder económico dos produtores de carne de bovino na apreciação do prejuízo que correm o risco de sofrer. Por outro lado, os requerentes não possuem informações relativas ao volume de negócios dos produtores de carne.
- 59 No que respeita mais particularmente à FNSEA, os requerentes observam, em primeiro lugar, que esta constitui uma federação regida pelas disposições do Código do Trabalho francês (artigo 1.º dos estatutos), cujos membros são as federações departamentais dos sindicatos de exploradores agrícolas (FDSEA) ou as uniões departamentais dos sindicatos de exploradores agrícolas (UDSEA), os JA e as associações especializadas por produto a nível nacional, tais como a FNB e a FNPL (artigo 5.º dos estatutos). Salientam, além disso, que ela tem «essencialmente por objecto representar e defender os interesses da profissão agrícola nos domínios moral, técnico, social, económico e legislativo, com exclusão de quaisquer operações comerciais», e que, para esse efeito, «organiza, coordena e harmoniza o conjunto dos interesses» (artigo 8.º dos estatutos). Assim, a actividade exercida a título principal pela FNSEA não lhe proporciona qualquer rendimento. Em contrapartida, tendo em conta a sua missão no domínio agrícola francês, e nomeadamente junto dos poderes públicos franceses, a FNSEA tem custos de funcionamento extremamente elevados, relacionados com a importância da sua estrutura e a complexidade da sua organização.
- 60 Salientam, em seguida, que a coima de 12 milhões de euros aplicada à FNSEA corresponde precisamente ao montante das suas receitas ordinárias relativas ao ano de 2001. As referidas receitas são compostas de quotizações sindicais no valor de 5,95 milhões de euros, de subvenções no valor de 3,28 milhões de euros e de outros produtos no valor de 2,81 milhões de euros.

- 61 No que respeita à tesouraria da FNSEA, os requerentes observam que, embora os números relativos a activos (imobilizações financeiras, valores mobiliários de colocação e disponibilidades), no seu balanço de 31 de Dezembro de 2002, anunciem um total de cerca de 14 milhões de euros, o valor dos activos realizáveis e disponíveis ascende a 3 milhões de euros.
- 62 Os requerentes referem-se igualmente a cartas de três bancos franceses que recusaram constituir uma garantia bancária. Um desses bancos propusera à FNSEA constituir uma garantia no valor de 1,7 milhões de euros, mediante penhor sobre os activos livres.
- 63 No tocante à FNB, os requerentes lembram, a título preliminar, que esta constitui uma federação regida pelas disposições do Código do Trabalho francês (artigo 1.º dos estatutos), cujos membros são as FDSEA ou as UDSEA representadas pela sua secção especializada (artigo 2.º dos estatutos). A FNB tem por objecto «a organização, a representação e a defesa dos interesses comuns de todos os produtores de animais da espécie bovina e outras espécies vizinhas que o desejarem, em aplicação dos estatutos da FNSEA» (artigo 7.º dos estatutos). A FNB tem, portanto, uma actividade principal que não é susceptível de lhe proporcionar rendimentos.
- 64 As suas receitas provêm essencialmente das quotizações das secções de bovinos das federações departamentais e das associações de produtores. O montante total das suas receitas, em 2001, ascendeu a 816 935 euros. O montante da coima aplicada à FNB pela Comissão, de 1 440 000 euros, corresponde, portanto, a mais de 176% do montante das receitas relativas ao ano de 2001. Ora, esse montante é exorbitante, tendo presente a sua qualidade de associação e as suas capacidades financeiras. Em 31 de Dezembro de 2002, dispõe de activos livres num montante de 1,091 milhões de euros. Por conseguinte, a FNB não poderá mobilizar uma soma superior a 750 000 euros.

- 65 Três bancos franceses recusaram-lhe a constituição da garantia bancária relativa à coima imposta. Um dos referidos bancos declarou-se disposto a constituir uma garantia bancária em relação a um montante de 670 000 euros, mediante penhor sobre os activos livres.
- 66 No tocante aos JA, os requerentes lembram, a título preliminar, que estes constituem igualmente uma federação regida pelo Código do Trabalho francês (artigo 1.º dos estatutos), cujos membros são centros departamentais de jovens agricultores, que devem previamente aderir à FDSEA ou à UDSEA do seu departamento (artigo 3.º dos estatutos). Os JA têm por objecto «organizar, coordenar e harmonizar o conjunto das actividades profissionais, apresentar e defender os interesses dos sindicatos departamentais que os constituem», e têm, portanto, designadamente, por missão «representar os jovens agricultores junto das organizações profissionais, junto dos poderes públicos, junto da opinião pública e defender os interesses dos jovens agricultores onde quer que essa defesa possa ser exercida» (artigo 6.º dos estatutos). A actividade principal dos JA não lhes permite, portanto, gerar rendimentos.
- 67 O montante da coima aplicada aos JA representa mais de 200% do montante das suas quotizações e mais de 200% também do montante dos seus fundos próprios e reservas.
- 68 O montante das dívidas exigíveis aos JA é considerável, ascendendo a 1,51 milhões de euros, em 2001, e a 2,9 milhões de euros, no fim de 2002. Além disso, os JA tiveram perdas nos anos precedentes, com um défice de 64 775 euros, em 2001, e de 42 175 euros, em 2002.
- 69 Os activos de que dispõem os JA não lhes permitem constituir uma garantia bancária. Cada um dos bancos solicitados para o efeito recusou constituir uma garantia bancária, em razão, nomeadamente, da inexistência de fundos próprios, bem como dos seus resultados deficitários e da importância das suas dívidas exigíveis.

- 70 A Comissão considera que os requerentes não demonstraram suficientemente, do ponto de vista do direito, que o requisito da urgência estava satisfeito no caso em apreço.
- 71 Observa, em primeiro lugar, que, podendo os requerentes obrigar os seus membros, os seus interesses coincidem com os dos seus membros finais, os exploradores agrícolas. Assim, os requerentes celebraram os acordos controvertidos por conta e no interesse dos seus membros.
- 72 Nestas circunstâncias, o prejuízo grave e irreparável invocado deverá ser apreciado tendo presente as capacidades financeiras dos membros dos requerentes. Ora, não há qualquer dúvida de que, com a ajuda destes, os requerentes poderão constituir a garantia bancária necessária, por exemplo, cobrando uma quotização excepcional. Salienta, a este propósito, que a coima aplicada à FNSEA representa cerca de 20 euros para cada um dos 600 000 agricultores que ela representa e que a coima aplicada aos JA representa cerca de 12 euros para cada um dos seus 50 000 membros. Na audição, a Comissão observou que a FNSEA tem 68 membros directos, entre os quais a FNPL, que conseguira constituir a garantia bancária. Também é claro que, mesmo ficando a este nível, a FNSEA poderá apoiar-se financeiramente nos seus membros. Com efeito, o seu conselho de administração poderá reunir-se, fixar uma quotização para o ano a seguir e, assim, obrigar os seus 68 membros a pagar a quotização. A Comissão especifica que não conhece a situação financeira exacta dos membros da FNSEA, pois esta nunca lhe comunicou a informação pedida a esse respeito.
- 73 A Comissão acrescenta que se os membros dos requerentes decidissem não constituir a garantia bancária e se, eventualmente, a cobrança judicial da coima devesse conduzir ao desaparecimento de algumas federações, essa consequência não decorreria da obrigação por ela imposta, mas da decisão desses membros. Nestas circunstâncias, não há relação de causalidade directa e necessária entre esse desaparecimento e a acção da Comissão [despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Junho de 1996, SCK e FNK/Comissão, T-18/96 R, Colect., p. II-407, n.^{os} 36 a 38, confirmado em recurso por despacho do

presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1996, SCK e FNK/Comissão, já referido, despacho Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comissão, já referido, n.ºs 52, 54, 58 e 59, confirmado em recurso por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Março de 2001, FEG/Comissão, C-7/01 P(R), Colect., p. I-2559, n.ºs 42 a 44 e 46]. Além disso, o raciocínio que conduz a ter em conta os recursos do grupo de empresas das quais uma empresa faz parte é igualmente válido para uma associação de empresas [despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1999, HFB e o./Comissão, C-335/99 P(R), Colect., p. I-8705, n.ºs 62 e 63].

- 74 A Comissão observa também que se os requerentes tivessem de ser objecto de um processo de recuperação ou de liquidação judicial, o objectivo de tal processo seria a salvaguarda das federações em causa, e é provável que as empresas membros dessem o apoio necessário à sua recuperação. De qualquer forma, não há interesse em manter a existência de uma federação cujos membros não desejem a sobrevivência.
- 75 Não tendo os requerentes demonstrado a impossibilidade de obter as garantias bancárias exigidas com a caução dos seus membros, falta a condição relativa à urgência.
- 76 A título subsidiário, a Comissão procede a uma análise da situação financeira de cada um dos requerentes e conclui daí que estes dispõem de recursos suficientes para constituir as garantias bancárias necessárias. Acrescenta que os documentos contabilísticos apresentados pela FNB e pelos JA não têm valor probatório absoluto, já que não foram certificados, e que as cartas que emanam de bancos, que os requerentes invocam para atestar a impossibilidade de constituir as garantias exigidas, não são pertinentes uma vez que daí não resulta que eles estivessem dispostos a comprometer todos os seus haveres próprios disponíveis para obterem uma garantia bancária.

Apreciação do juiz das medidas provisórias

- 77 Segundo jurisprudência constante, um pedido de suspensão da execução da obrigação de constituir uma garantia bancária imposta como condição da não cobrança imediata do montante de uma coima só pode ser acolhido perante circunstâncias excepcionais (despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 6 de Maio de 1982, AEG/Comissão, 107/82 R, Recueil, p. 1549, n.º 6, e FEG/Comissão, já referido, n.º 44). Com efeito, a possibilidade de se exigir a constituição de garantia financeira está expressamente prevista, em relação aos processos de medidas provisórias, pelos Regulamentos de Processo do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância e corresponde a uma linha de conduta geral e razoável da Comissão (despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Agosto de 2003, IRO/Comissão, T-79/03 R, Colect., p. II-3027, n.º 25).
- 78 A existência de tais circunstâncias excepcionais pode, em princípio, ser considerada demonstrada quando a parte que pede para ser dispensada de constituir a garantia bancária exigida prova que lhe é objectivamente impossível constituir essa garantia (despacho IRO/Comissão, já referido, n.º 26).
- 79 Na ocorrência, os requerentes alegam que, tendo em conta a situação financeira da FNSEA, da FNB e dos JA, a prestação da totalidade da garantia bancária, com os custos a ela relativos, só poderá provocar o seu desaparecimento. Em apoio dessa afirmação, referem-se à situação dos seus patrimónios respectivos à data de 31 de Dezembro de 2002 (v. n.ºs 61, 62, 64 e 68, *supra*) Além disso, apresentam uma série de cartas de três — e, no que respeita aos JA, de quatro — bancos franceses que recusam fornecer-lhes uma garantia bancária que cubra o montante das coimas impostas, tendo em conta, em particular, a insuficiência dos seus patrimónios. No que respeita à FNSEA e à FNB, um dos bancos solicitados propôs constituir uma garantia de montante inferior ao solicitado.

- 80 Na audição, os requerentes responderam a uma série de questões quanto ao seu património e explicaram os diversos números dos seus balanços. Na sequência da audição, os requerentes comprometeram-se a examinar a possibilidade de um escalonamento concertado do pagamento das coimas controvertidas e a fazer uma proposta a esse respeito à Comissão.
- 81 Em 7 de Novembro de 2003, os requerentes e a Comissão comunicaram o resultado das discussões. Daí resulta que a FNSEA propôs a constituição imediata de uma garantia bancária de 1,7 milhões de euros, o pagamento de 1,5 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2003 e o pagamento de 1,5 milhões de euros em 15 de Maio de 2004. A FNB propôs a constituição de uma garantia bancária imediata de 670 000 euros e o pagamento de 200 000 euros em 31 de Dezembro de 2003. Os JA propuseram o pagamento de 15 000 euros em 31 de Dezembro de 2003 e o pagamento de 85 000 euros em 15 de Julho de 2004.
- 82 As propostas dos requerentes foram rejeitadas pela Comissão. Em sua opinião, não há dúvida nenhuma de que os requerentes, com a ajuda dos seus aderentes directos e indirectos, podem pagar a coima ou financiar a constituição das garantias bancárias exigidas. Observa, nomeadamente, que os requerentes não explicam por que é que, após uma assembleia geral, lhes seria impossível tomar as medidas necessárias para obter as garantias bancárias adicionais ou pagar a coima. Além disso, a Comissão alega que os requerentes não provaram que o seu património seja tal que lhes seja objectivamente impossível constituir as referidas garantias.
- 83 À luz das explicações fornecidas pelos requerentes e do conteúdo das suas propostas, o juiz das medidas provisórias considera suficientemente escoradas as explicações dos requerentes segundo as quais o seu património não lhes permite libertar fundos suplementares em relação aos já propostos no quadro do presente processo.

- 84 Todavia, deve recordar-se que, segundo jurisprudência bem assente, o prejuízo de uma associação de empresas deve ser apreciado tendo em consideração a situação financeira dos seus membros, quando os interesses objectivos da associação não apresentam carácter autónomo em relação aos das empresas que a ela aderem (despacho de 14 de Outubro de 1996, SCK e FNK/Comissão, já referido, n.ºs 35 a 38, e despacho HFB e o./Comissão, já referido, n.º 63).
- 85 Deve, por isso, examinar-se se, no caso em apreço, a situação financeira dos requerentes deve ser apreciada tomando em consideração a dos seus membros.
- 86 Nos seus articulados, os requerentes observaram que, uma vez que, por força dos seus estatutos, não podiam obrigar os seus membros, é impossível considerar que os seus interesses se confundem com os interesses dos seus membros.
- 87 Ora, se é verdade que, no caso em apreço, as regras internas da FNSEA, da FNB e dos JA não permitem, à primeira vista, a essas federações comprometer os seus membros na acepção da jurisprudência aplicável (v. n.ºs 40 e 46, *supra*), essa circunstância não conduz automaticamente a concluir que as acções dos requerentes, no quadro da crise relativa aos bovinos em 2001, não satisfaziam os interesses objectivos dos seus membros. Com efeito, resulta da jurisprudência já referida (v., em particular, despacho de 14 de Outubro de 1996, SCK e FNK/Comissão, já referido, n.º 37) que, para avaliar o grau de autonomia dos interesses objectivos de uma associação em relação aos dos seus membros, pode ser tomada em consideração a existência de regras internas que permitam à associação obrigar os seus membros. No entanto, a existência de confusão entre os interesses objectivos da associação e os dos seus membros pode resultar de outras circunstâncias, independentemente da existência ou não de tais regras.

- 88 No seu requerimento de medidas provisórias, os requerentes não avançaram qualquer argumento susceptível de demonstrar que as suas acções não satisfaziam os interesses objectivos dos seus membros e, em particular, dos membros que exercem actividade no sector da produção de bovinos.
- 89 Em resposta a uma questão formulada pelo juiz das medidas provisórias, na audição, sobre esta matéria, os requerentes chamaram a atenção para o facto, exposto no considerando 10 da decisão, de que, em França, há cerca de 240 000 exploradores agrícolas que possuem mais de cinco bovinos adultos. Assim, observam, pressupondo que a taxa de sindicalização seja de 50%, 120 000 dos 650 000 membros da FNSEA são produtores de bovinos, ou seja, menos de 20%. Por essa razão, é evidente que a maior parte dos membros da FNSEA não têm interesse em assistir a esta no pagamento da coima ou na constituição da garantia bancária.
- 90 Ora, o juiz das medidas provisórias entende que essas considerações, que revestem o carácter de simples suposições e que, por outro lado, apenas dizem respeito à FNSEA, e não à FNB nem aos JA, não bastam para concluir que as acções da FNSEA, na altura da celebração dos acordos controvertidos, satisfaziam um interesse autónomo em relação ao dos seus membros.
- 91 Com efeito, no que respeita à FNSEA, deve recordar-se que, segundo o artigo 8.º dos seus estatutos, essa federação tem «essencialmente por objecto representar e defender os interesses da profissão agrícola nos domínios moral, técnico, social, económico e legislativo» e tem por missão, designadamente, «assegurar a representação e a defesa dos interesses agrícolas em todas as ocasiões, nomeadamente, junto dos [p]oderes [p]úblicos e no seio dos organismos interprofissionais, preparar, decidir e dirigir qualquer acção da forma que as circunstâncias permitirem e exigirem».
- 92 Resulta daí que a missão e as acções da FNSEA são baseadas num princípio de solidariedade, por força do qual essa federação defende os interesses do conjunto

dos seus membros. Quando uma federação tal como a FNSEA engloba um grande número de membros de diferentes produções agrícolas, as suas acções não podem, em qualquer momento, visar — ou afectar directamente — todos os seus membros. Todavia, estes têm em comum um interesse, baseado no princípio da solidariedade, em que a FNSEA conduza acções destinadas a assistir aos membros mais expostos, nomeadamente quando um mercado particular vive uma situação de crise.

- 93 Assim, mesmo que as acções da FNSEA no quadro da crise das vacas loucas tenham sido empreendidas para assistir apenas a uma certa parte dos seus membros, isto é, os produtores de bovinos sindicalizados, não é menos verdade que as suas acções reflectiam os interesses objectivos de todos os seus membros.
- 94 Não importa por isso saber se, num caso concreto, os produtores abrangidos pelas acções da FNSEA representam ou não uma pequena proporção dos seus membros.
- 95 Há que sublinhar, além disso, que a FNSEA não poderia ter assinado os acordos controvertidos sem ter o apoio necessário de uma maioria dos membros do seu conselho de administração. Ora, a maioria deles considerou que a celebração de um acordo com vista a proteger os interesses dos produtores de bovinos era suficientemente importante para que a FNSEA se empenhasse nele, em vez de deixar o cuidado de agir às associações especializadas na produção de bovinos.
- 96 No tocante aos JA, têm por objecto «organizar, coordenar e harmonizar o conjunto das actividades profissionais, apresentar e defender os interesses dos sindicatos departamentais que os constituem», e têm, portanto, nomeadamente, por missão «representar os jovens agricultores junto das organizações profissionais, junto dos poderes públicos, junto da opinião pública e defender os interesses dos jovens agricultores onde quer que essa defesa possa ser exercida» (artigo 6.º dos estatutos).

- 97 No tocante à FNB, resulta do artigo 7.º dos seus estatutos que esta tem por objecto «a organização, a representação e a defesa dos interesses comuns de todos os produtores de animais da espécie bovina e outras espécies vizinhas que o desejarem, em aplicação dos estatutos da FNSEA».
- 98 Pode daí deduzir-se que os objectivos dos JA e da FNB parecem ser muito semelhantes análogos aos da FNSEA e que o seu interesse na celebração dos acordos controvertidos não apresentava, à primeira vista, carácter autónomo em relação ao dos seus membros. Essa conclusão é ainda mais evidente no que toca à FNB, que agrupa os exploradores agrícolas mais implicados nos referidos acordos, isto é, os agricultores que exercem actividade no sector da produção de bovinos.
- 99 Assim, nenhum elemento dos autos nem nenhum argumento avançado pelos requerentes permite pôr em dúvida o facto de as acções dos requerentes satisfazerem os interesses dos seus aderentes. Não se pode, portanto, considerar que os interesses objectivos dos requerentes têm carácter autónomo em relação aos dos seus membros.
- 100 Esta conclusão é, por outro lado, reforçada pelas explicações dos requerentes. Com efeito, na audição, afirmaram que é inconcebível que uma federação sindical afirme ter agido contra os interesses dos seus membros.
- 101 Segue-se que, segundo a jurisprudência referida no n.º 84, *supra*, se deve apreciar o risco de prejuízo grave e irreparável que resulta da constituição de garantias bancárias, considerando a dimensão e o poder económico das empresas aderentes às federações requerentes.

- 102 Embora, tal como os requerentes alegaram na audição, seja possível que a maioria dos seus membros recuse votar a favor do apoio financeiro necessário à sobrevivência dos requerentes, o que, aliás, não foi demonstrado, essa questão é desprovida de importância no quadro da apreciação do seu poder económico (v., neste sentido, despacho FEG/Comissão, já referido, n.º 46). Por outro lado, nenhum elemento dos autos permite pensar que seja inconcebível que a maioria dos membros vote um aumento das quotizações dos membros mais implicados nos acordos controvertidos, isto é, os agricultores que exercem actividade no sector da produção de bovinos.
- 103 Deve igualmente salientar-se que os requerentes não alegaram nem, *a fortiori*, demonstraram que o conjunto dos exploradores agrícolas sindicalizados ou só os agricultores que exercem actividade no sector da produção de bovinos não tinham capacidade financeira para dar o apoio necessário ao pagamento da coima ou para a constituição da totalidade da garantia bancária.
- 104 Todavia, na audição, os requerentes notaram que, para aumentar as quotizações anuais, seria necessário convocar uma assembleia geral, o que levaria tempo. A título de exemplo, a assembleia geral ordinária da FNSEA só teria lugar em Abril de 2004. Além disso, uma série de assembleias gerais deveriam ter lugar a vários níveis. Com efeito, tendo em conta a estrutura dos requerentes, para que os produtores agrícolas sindicalizados quotizem, seria necessário que os membros dos requerentes bem como os respectivos membros exigissem uma quotização excepcional aos seus membros.
- 105 Deve salientar-se a esse propósito, em primeiro lugar, que resulta das explicações dos requerentes que estes reconhecem a possibilidade de aumentar as quotizações dos exploradores agrícolas sindicalizados, a título excepcional, com vista ao pagamento da coima ou à constituição da garantia bancária.

- 106 Em seguida, mesmo que os requerentes não tenham alegado que os seus membros directos não tinham capacidade financeira para pagar a coima ou para constituir a garantia bancária necessária, os autos contêm, todavia, elementos sérios suficientes para permitir ao juiz das medidas provisórias considerar que essa possibilidade não é real. Com efeito, não obstante o facto de a FNPL, que é membro da FNSEA, ter constituído a garantia bancária requerida e, por essa razão, ter feito prova de um certo poder financeiro, o montante a pagar por cada um dos membros directos das federações requerentes continua significativo.
- 107 Nestas circunstâncias, deve examinar-se se, e, tal sendo o caso, em que circunstâncias, os requerentes podem aumentar as quotizações dos exploradores agrícolas sindicalizados num futuro relativamente próximo.
- 108 A esse propósito, resulta dos estatutos dos requerentes que qualquer aumento das quotizações dos membros deve ser aprovado pelas respectivas assembleias gerais (artigos 44.º dos estatutos da FNSEA, 9.º dos estatutos dos JA e 20.º dos estatutos da FNB). Além disso, nada parece impedir que os requerentes, em lugar de esperarem por uma assembleia geral ordinária, convoquem uma assembleia geral extraordinária com essa finalidade. Com efeito, embora o artigo 44.º dos estatutos da FNSEA preveja que «o montante das quotizações pagas pelas [f]ederações e [a]grupamentos é proposto todos os anos pelo [c]onselho de [a]dministração e submetido à ratificação da [a]ssembleia [g]eral», resulta do artigo 14.º dos estatutos que «a [a]ssembleia [g]eral se reúne tantas vezes quantas o exigir o interesse da [FNSEA]». Isto é confirmado pelo artigo 17.º, segundo o qual a assembleia geral extraordinária se pode reunir quando os interesses da FNSEA o exigirem.
- 109 Disposições similares figuram nos artigos 9.º dos estatutos da FNB e 8.º dos estatutos dos JA.

- 110 Em seguida, resulta dos estatutos da FNSEA (artigo 14.º) que uma assembleia geral deve ser convocada por simples carta, pelo menos com um mês de antecedência. Os estatutos dos JA (artigo 8.º) prevêem que a assembleia geral extraordinária possa ser convocada por simples carta, pelo menos com quinze dias de antecedência, enquanto os estatutos da FNB (artigo 20.º) especificam que não tem de ser respeitado nenhum prazo para convocar a assembleia geral extraordinária em caso de urgência.
- 111 Quanto à possibilidade de se aumentarem as quotizações dos exploradores agrícolas sindicalizados, os requerentes observaram, na audiência, que é necessário passar por quatro etapas para o fazer. Em primeiro lugar, é necessário que os requerentes aumentem as quotizações das suas federações membros, as quais devem, em segundo lugar, convocar uma assembleia geral e exigir uma quotização excepcional dos seus membros, isto é, as federações departamentais. Estas devem, em terceiro lugar, exigir as referidas quotizações aos seus membros, isto é, os sindicatos, os quais devem, em quarto lugar, exigir as quotizações aos produtores agrícolas sindicalizados.
- 112 O juiz das medidas provisórias considera que as explicações dos requerentes quanto à sua estrutura e aos constrangimentos que se impõem para aumentar as quotizações dos exploradores agrícolas estão suficientemente escoradas pelos elementos dos autos. Subsiste somente uma dúvida respeitante ao número de etapas necessárias para se poder aumentar as quotizações dos exploradores agrícolas. Com efeito, segundo os elementos dos autos, parece que, na maior parte dos casos, sejam suficientes três etapas, isto é, em primeiro lugar, as assembleias gerais dos requerentes, em segundo lugar, as assembleias gerais dos seus aderentes, isto é, as FDSEA e as UDSEA e, em terceiro lugar, as assembleias gerais dos sindicatos locais dos exploradores agrícolas.
- 113 Decorre do que precede que os requerentes demonstraram suficientemente do ponto de vista do direito a existência de circunstâncias excepcionais na medida em

que correm o risco de sofrer um prejuízo grave e irreparável se não for suspensa a obrigação de constituir a totalidade da garantia bancária durante um período de cinco meses a contar da notificação do presente despacho.

Quanto à ponderação dos interesses

Argumentos das partes

- 114 Os requerentes observam que a Comissão não corre qualquer risco se o presente pedido de medidas provisórias for acolhido. Com efeito, tendo em conta a missão fundamental conferida à FNSEA no domínio agrícola em França desde a sua criação em 1946, o seu papel junto dos poderes públicos franceses e as habilitações que tem, esta federação continuou a exercer a sua actividade rigorosamente da mesma forma durante o período do processo de recurso. Os JA e a FNB prosseguiram também a sua actividade da mesma forma.
- 115 A Comissão alega, em primeiro lugar, que essas afirmações dos requerentes quanto à continuidade da sua actividade não são compatíveis com os seus argumentos quanto ao carácter pretensamente irreparável de uma eventual execução coactiva. Além disso, dado que a continuidade da sua actividade depende da sua vontade, há o risco de que entrem em liquidação para reconstituir uma nova associação com os mesmos membros.
- 116 Em seguida, há o risco de que o património dos requerentes diminua com o tempo, pelo que a parte da coima que pode ser cobrada se torna cada vez mais reduzida.

- 117 A título mais geral, a Comissão alega que se as associações de empresas, devido aos seus fracos meios financeiros, pudessem ser dispensadas da constituição de uma garantia bancária sem que os meios financeiros dos seus membros fossem tomados em conta, as empresas que encaram a hipótese de assumir comportamentos anticoncorrenciais teriam sempre interesse em constituir uma associação de empresas para celebrarem acordos contrários ao direito da concorrência.
- 118 Finalmente, a necessidade de salvaguardar a eficácia das regras comunitárias da concorrência e o seu impacto dissuasor é tanto mais importante, no caso em apreço, quanto se sabe que os requerentes participaram numa infracção muito grave às regras comunitárias da concorrência (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Junho de 2000, *Cho Yang Shipping/Comissão*, T-191/98 R II, Colect., p. II-2551, n.º 54).

Apreciação do juiz das medidas provisórias

- 119 Deve ponderar-se o interesse dos requerentes em evitar, por não poderem constituir uma garantia bancária, que se proceda à cobrança imediata da coima com o interesse financeiro da Comunidade em poder cobrar o montante, bem como, mais geralmente, com o interesse público associado à preservação da efectividade das regras comunitárias da concorrência e do alcance dissuasivo das coimas decretadas pela Comissão (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 1989, *Publishers Association/Comissão*, 56/89 R, Colect., p. 1693, n.º 35; despachos do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Junho de 1992, *Langnese-Iglo e Schöller Lebensmittel/Comissão*, T-24/92 R e T-28/92 R, Colect., p. II-1839, n.º 28, de 15 de Junho de 1994, *Société commerciale des potasses et de l'azote e Entreprise minière et chimique/Comissão*, T-88/94 R, Colect., p. II-401, n.º 32, e *Cho Yang Shipping/Comissão*, já referido, n.º 53).

120 No tocante aos interesses financeiros da Comunidade, há que salientar, em primeiro lugar, que, como já se referiu, o património dos requerentes não lhes permite pagar a totalidade da coima nem constituir a garantia bancária exigida. Além disso, como a Comissão reconheceu nas suas observações escritas, não há qualquer obrigação legal de os membros dos requerentes pagarem a coima. É, portanto, muito provável que se a Comissão procedesse à execução coactiva das coimas junto dos requerentes, não obtivesse o montante correspondente à coima aplicada. É, além disso, claro que, em caso de falência dos requerentes, a Comissão não teria qualquer possibilidade de invocar os seus créditos em dívida junto das novas federações sindicais que eventualmente se constituíssem no sector. Nestas circunstâncias, resulta que os interesses financeiros da Comissão são mais bem protegidos concedendo aos requerentes o tempo necessário para solicitarem o apoio financeiro voluntário dos seus membros directos e indirectos.

121 Em seguida, os interesses financeiros da Comissão são igualmente protegidos pelos compromissos de a FNSEA e a FNB constituírem garantias bancárias que cubram uma parte significativa da coima (v. n.º 81, *supra*).

}

122 Finalmente, no que respeita ao risco de os requerentes serem objecto de liquidação e de se reconstituírem imediatamente a seguir, os requerentes alegaram que esse risco não era real, tendo em conta a sua missão e o seu papel junto dos poderes públicos franceses. Todavia, essa afirmação dos requerentes, que parece, aliás, dificilmente conciliável com a tese de que lhes será causado um prejuízo irreparável em caso de indeferimento do presente pedido de medidas provisórias, não está de forma alguma escorada. Nestas circunstâncias, deve impor-se aos requerentes que comuniquem mensalmente à Comissão, até que sejam constituídas as garantias bancárias que forem requeridas, por um lado, os principais elementos relativos à evolução da sua situação económica e financeira, que deverão ser definidos pela Comissão a partir da notificação do presente despacho, e, por outro, qualquer decisão susceptível de afectar substancialmente a sua situação económica ou com vista a alterar o seu estatuto jurídico, e isto, antes da sua adopção.

- 123 No tocante ao interesse público ligado à preservação da efectividade das regras comunitárias da concorrência e do alcance dissuasor das coimas decididas pela Comissão, há que reconhecer que a Comissão não demonstrou como é que a concessão de uma suspensão parcial e limitada no tempo comprometeria, no caso em apreço, esse interesse.
- 124 Às observações que precedem acresce o facto de, tendo presente a missão particular e altamente específica dos requerentes e, nomeadamente, o papel que lhes foi confiado pelos poderes públicos franceses nas negociações das convenções colectivas (v. n.º 37, *supra*), os requerentes não se encontrarem numa situação comparável à de todas as outras associações de empresas. Há, portanto, razões sérias para acreditar que a dissolução dos requerentes, em caso de execução coactiva da decisão, poderá atentar gravemente contra a organização da vida sindical do sector agrícola em França e que, contrariamente ao que afirma a Comissão, a reconstituição dos requerentes, após a sua dissolução, não será de molde a remediar o dano que daí resulta.
- 125 Tendo presente o que precede, há que conceder à FNSEA a suspensão solicitada, na condição, por um lado, de que, no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, pague 1,5 milhões de euros à Comissão e constitua a favor desta uma garantia no valor de 1,7 milhões de euros ou, alternativamente, constitua a favor da Comissão uma garantia bancária no valor de 3,2 milhões de euros e, por outro, que, no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, pague à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constitua uma garantia bancária no valor desse montante.
- 126 No que respeita à FNB, há que lhe conceder a suspensão solicitada, na condição, por um lado, de que, no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, pague 200 000 euros à Comissão e constitua a favor desta uma garantia no valor de 670 000 euros ou, alternativamente, constitua a favor da

Comissão uma garantia bancária no valor de 870 000 euros e, por outro, que, no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, pague à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constitua uma garantia bancária no valor desse montante.

127 No que respeita aos JA, há que lhes conceder a suspensão solicitada, na condição, por um lado, de que, no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, paguem 15 000 euros à Comissão ou, alternativamente, constituam a favor desta uma garantia no valor desse mesmo montante e, por outro, que, no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, paguem à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constituam uma garantia bancária no valor desse montante.

128 A suspensão mencionada nos n.ºs 126 e 127 do presente despacho deverá cessar de produzir efeitos se os requerentes não comunicarem à Comissão, no prazo de seis semanas a contar da notificação do presente despacho, as contas anuais da FNB e dos JA relativas aos exercícios de 2001 e 2002, verificadas e certificadas por um gabinete de auditoria de reputação internacional.

129 Há que referir, de resto, a faculdade conferida ao juiz das medidas provisórias pelo artigo 108.º do Regulamento de Processo, de modificar ou de revogar, em qualquer altura, o despacho de medidas provisórias, em consequência de uma modificação das circunstâncias [despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Abril de 2002, Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão T-198/01 R, Colect., p. II-2153, n.º 123, confirmado em recurso por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de Outubro de 2002, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-232/02 P(R), Colect., p. I-8977]. Resulta dessa jurisprudência que, por «modificação das circunstâncias», o juiz das medidas

provisórias entende, em particular, circunstâncias de natureza factual susceptíveis de modificar a apreciação, no caso concreto, do critério da urgência. Além disso, segundo o Tribunal de Justiça, essa possibilidade traduz o carácter fundamentalmente precário em direito comunitário das medidas adoptadas pelo juiz das medidas provisórias [despacho do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 2002, Comissão/Artegodan, C-440/01 P(R), Colect., p. I-1489].

- 130 Caberá, portanto, à Comissão dirigir-se ao Tribunal de Primeira Instância no caso de, nomeadamente, as informações referidas nos n.ºs 122 e 128 do presente despacho revelarem uma modificação das circunstâncias susceptíveis de modificar a presente decisão.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

decide:

- 1) É suspensa a obrigação de a Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles constituir a favor da Comissão uma garantia bancária para evitar a

cobrança imediata da coima que lhe foi aplicada pelo artigo 3.º da Decisão 2003/600/CE da Comissão, de 2 de Abril de 2003, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 81.º do Tratado CE (processo COMP/C.38.279/F3 — Carnes de bovino francesas), nas seguintes condições:

- a) no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, a Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles pagará 1,5 milhões de euros à Comissão e constituirá a favor desta uma garantia no valor de 1,7 milhões de euros ou, alternativamente, a Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles constituirá a favor da Comissão uma garantia bancária no valor de 3,2 milhões de euros;
 - b) no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, a Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles pagará à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constituirá uma garantia bancária no valor desse montante.
- 2) É suspensa a obrigação de a Fédération nationale bovine constituir a favor da Comissão uma garantia bancária para evitar a cobrança imediata da coima que lhe foi aplicada pelo artigo 3.º da Decisão 2003/600, nas seguintes condições:
- a) no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, a Fédération nationale bovine pagará 200 000 euros à Comissão e constituirá a favor desta uma garantia no valor de 670 000 euros ou, alternativamente, a Fédération nationale bovine constituirá a favor da Comissão uma garantia bancária no valor de 870 000 euros;

- b) no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, a Fédération nationale bovine pagará à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constituirá uma garantia bancária no valor desse montante.
- 3) É suspensa a obrigação de os Jeunes agriculteurs constituírem a favor da Comissão uma garantia bancária para evitar a cobrança imediata da coima que lhes foi aplicada pelo artigo 3.º da Decisão 2003/600, nas seguintes condições:
- a) no prazo de três semanas a contar da notificação do presente despacho, os Jeunes agriculteurs pagarão 15 000 euros à Comissão ou, alternativamente, constituirão a favor da Comissão uma garantia bancária no valor desse montante;
 - b) no prazo de cinco meses a contar da notificação do presente despacho, os Jeunes agriculteurs pagarão à Comissão o saldo da coima que continua em dívida, acrescido de juros, ou constituirão uma garantia bancária no valor desse montante.
- 4) A suspensão concedida nos n.ºs 2 e 3 da parte decisória do presente despacho cessará de produzir os seus efeitos se os requerentes não comunicarem à Comissão, no prazo de seis semanas a contar da notificação do presente despacho, as contas anuais da Fédération nationale bovine e dos Jeunes agriculteurs relativas aos exercícios de 2001 e 2002, verificadas e certificadas por um gabinete de auditoria de reputação internacional.

- 5) Até as garantias bancárias, incluindo os juros, serem constituídas, os requerentes comunicarão à Comissão:
- a) mensalmente, os principais elementos relativos à evolução da sua situação económica e financeira, que serão definidos pela Comissão a partir da notificação do presente despacho;
 - b) qualquer decisão susceptível de afectar substancialmente a sua situação económica ou com vista a modificar o seu estatuto jurídico, e isto antes da sua adopção.
- 6) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 21 de Janeiro de 2004.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf