

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

CARL OTTO LENZ

apresentadas em 14 de Novembro de 1990*

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

A — Matéria de facto

1. Este processo está ligado ao processo C-87/89. A recorrente no processo principal conta-se entre as empresas que, naquela altura, interpuseram recurso contra a Comissão, sobre o qual o Tribunal de Justiça decidiu por acórdão de 17 de Maio de 1990¹.

2. Tendo em conta aquele acórdão e o relatório para audiência do presente processo, torna-se desnecessário entrar em pormenores quanto ao enquadramento jurídico deste caso. Estão de novo em causa, essencialmente, os efeitos do Regulamento n.º 989/84, que instaura um sistema de limiares de garantia para certos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas², sobre as ajudas à produção de produtos transformados à base de tomate. Aquele regulamento determina que, em caso de ultrapassagem do limiar de garantia fixado no artigo 1.º — que corresponde a uma quantidade de tomate fresco de 4 700 000 toneladas —, a ajuda para a campanha seguinte será reduzida em função da ultrapassagem (n.º 1 do artigo 2.º). No n.º 2 do artigo 2.º prevê-se que aquela ultrapassagem seja calculada com base na média das quantidades produzidas durante as

três campanhas que antecedem a campanha para a qual a ajuda deve ser fixada.

3. É sabido que a Comissão fixou as ajudas à produção para produtos transformados à base de tomate para as campanhas de 1984/1985 a 1987/1988 tendo em atenção as ultrapassagens³, pelo que estas, nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84, conduziram à redução das ajudas a alguns ou a todos os produtos.

4. No processo administrativo nacional uma empresa de transformação de tomate com sede em França, a Société industrielle de transformation de produits agricoles (SITPA) (a partir de agora «recorrente»), sustentou a invalidade dos regulamentos através dos quais a Comissão fixou as ajudas para as referidas campanhas. Assim, pediu ao Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor) o reembolso da diferença entre o montante total da ajuda a atribuir sem redução e o montante da ajuda efectivamente concedida. Este pedido foi rejeitado pela Oniflhor com fundamento na impossibilidade de conceder ajudas que excedessem os montantes fixados naqueles regulamentos.

5. O tribunal administratif de Dijon, perante o qual foi interposto recurso daquela

* Língua original: alemão.

1 — Acórdão de 17 de Maio de 1990, Sonito e. o./Comissão (C-87/89, Colect., p. I-1981).

2 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1984 (JO L 103, p. 19; EE 03 F30 p. 113).

3 — Para a campanha 1984/1985: Regulamento (CEE) n.º 1925/84, de 5 de Julho de 1984 (JO L 179, p. 15).

— Para a campanha 1985/1986: Regulamento (CEE) n.º 2222/85, de 31 de Julho de 1985 (JO L 205, p. 16; EE 03 F36 p. 213).

— Para a campanha 1986/1987: Regulamento (CEE) n.º 2077/86, de 30 de Junho de 1986 (JO L 179, p. 11).

— Para a campanha 1987/1988: Regulamento (CEE) n.º 2160/87, de 22 de Julho de 1987 (JO L 202, p. 32).

decisão, pediu ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE,

«sobre a validade dos regulamentos (CEE) n.º 989/84 do Conselho e (CEE) n.ºs 1925/84, 2222/85, 2077/86 e 2160/87 da Comissão, à luz do artigo 190.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e do princípio da não discriminação enunciado por esse Tratado, por um lado, e, no caso de esses regulamentos serem ilegais, quanto às consequências pecuniárias dessa ilegalidade para as obrigações do Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture, por outro».

B — Parecer

Quanto à primeira parte da questão (validade dos regulamentos impugnados)

I — O Regulamento n.º 989/84

1. Quanto à alegação de falta de fundamentação (artigo 190.º do Tratado CEE)

6. A recorrente no processo principal põe em dúvida a validade do Regulamento n.º 989/84, com fundamento na falta de fundamentação. Afirma que o terceiro considerando do regulamento⁴, relevante para este caso, não descreve as «características do mercado» em que o Conselho baseou as medidas adoptadas e, além disso, não esclarece

⁴ — Este considerando é do seguinte teor: «... dadas as características do mercado dos produtos transformados à base de tomate, por um lado, e das uvas secas, por outro, a redução é a medida mais apropriada no caso de ajuda ou do preço mínimo a pagar ao produtor durante a campanha seguinte em função da ultrapassagem dos limiares».

por que razão foi decidido no sentido da redução do montante nominal da ajuda e não no da sua limitação a certa quantidade de produtos.

7. a) Antes de me debruçar em pormenor sobre esta alegação terei ainda que recordar os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça em matéria de dever de fundamentação, no que respeita aos regulamentos. De acordo com a jurisprudência constante⁵, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado CEE deve ser adequada à natureza do acto jurídico em causa. Terá que dar a conhecer de forma clara e inequívoca as considerações que levaram a autoridade comunitária a adoptar o acto jurídico impugnado⁶, de modo a que os interessados possam saber quais as razões da adopção do acto e o Tribunal de Justiça possa exercer a sua função de fiscalização.

8. Todavia, o Tribunal de Justiça precisou este princípio em dois aspectos para evitar que o dever de fundamentação imponha exigências excessivas.

9. Desde logo, não pode ser exigido que a fundamentação dos regulamentos especifique os diferentes elementos de facto ou de direito, por vezes muito numerosos e complexos, que são objecto dos regulamentos,

⁵ — Acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e. o./Cassa conguaglio zucchero e. o., n.º 37 (250/84, Colect., p. 117); acórdão de 7 de Julho de 1988, Moxsel/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, n.º 23 (55/87, Colect., p. 3845); acórdão de 8 de Junho de 1989, AGPB/ONIC, n.º 34 (167/88, Colect., p. 1653); acórdão de 14 de Março de 1990, Gestetner/Comissão e Conselho, n.º 69 (C-156/87, Colect., p. I-781); acórdão de 2 de Maio de 1990, Scarpe/ONIC, n.º 27 (C-27/89, Colect., p. I-1701); acórdão de 11 de Julho de 1990, Enital/Comissão, n.º 35 (C-304/86 e C-185/87, Colect., p. I-2939).

⁶ — Por outras palavras, trata-se dos «fundamentos» ou dos «elementos de facto e de direito»: acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, n.º 25 (158/80, Recueil, p. 1805); acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, n.º 5 (45/86, Colect., p. 1493).

desde que aqueles se insiram no quadro sistématico do conjunto de que fazem parte⁷. Por outro lado, a fundamentação não deve ser apreciada apenas em função do seu teor literal, mas também tendo em consideração o respectivo contexto e o conjunto das normas jurídicas do domínio em causa⁸.

10. b) É com razão que a Comissão e o Conselho, tendo em conta estes princípios, entendem que os considerandos do Regulamento n.º 989/84 satisfazem as exigências do artigo 190.º do Tratado CEE.

11. aa) A recorrente começa por alegar que a situação em que o Conselho se baseou não se encontra suficientemente descrita com a referência às «características do mercado» (terceiro considerando).

12. Não posso concordar com este ponto de vista. A explicação do conceito de características do mercado encontra-se nos actos jurídicos que servem de base ao regulamento em causa, nomeadamente os regulamentos (CEE) n.ºs 516/77⁹ [n.º 3 do artigo 3.º¹⁰, terceiro considerando do Regulamento modificativo (CEE) n.º 1152/78¹¹,

7 — Acórdão no processo 250/84, loc. cit., n.º 38; acórdão no processo 55/87, loc. cit., n.º 23; acórdão do processo 167/88, loc. cit., n.º 34; acórdão no processo 27/89, loc. cit., n.º 27.

8 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1978, An Bord Baine Coopérative/Ministro da Agricultura, n.ºs 6 e 37 (92/77, Recueil, p. 497); acórdão de 25 de Outubro de 1978, Koninklijke Scholten-Honig e. o./Hoofdprodukschap voor Akkerbouwproducten, n.º 19 (125/77, Recueil, p. 1991); *vai no mesmo sentido a jurisprudência relativa a decisões*: acórdão de 25 de Outubro de 1984, Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit Groningen/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Groningen, n.º 38 (185/83, Recueil, p. 3623); acórdão de 7 de Fevereiro de 1990, Cidade de Amsterdão/Comissão, n.º 27 (C-213/87, Colect., p. I-221; acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e. o./Comissão, n.º 7 (C-350/88, Colect., p. I-395).

9 — Regulamento do Conselho de 14 de Março de 1977, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 73, p. 1; EE 03 F12 p. 46).

10 — Na redacção do Regulamento n.º 988/84 (JO L 103, p. 11; EE 03 F30 p. 105).

11 — JO L 144, p. 1.

que introduziu a autorização agora contida no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 426/86^{12]} e, posteriormente, 426/86 (n.º 3 do artigo 2.º do quinto considerando). A segunda base jurídica do regulamento em causa, n.º 989/84, remete expressamente para o Regulamento n.º 516/77, em vigor à data — bem como para o respectivo Regulamento modificativo (CEE) n.º 988/84. Esta remissão consta ainda do terceiro considerando. A recorrente tinha conhecimento deste enquadramento, pois ela própria invocou os referidos preceitos sobre o fundamento de habilitação na sua argumentação.

13. No terceiro considerando do Regulamento n.º 1152/78 refere-se que a «atribuição de ajudas à produção de frutos e produtos hortícolas transformados» pode, «devido às existências significativas de matérias-primas e à elasticidade da capacidade de transformação... levar a uma extensão considerável desta produção», o que poderia dar origem a «dificuldades de escoamento». Consequentemente, o fundamento de habilitação está, em todas as redacções, ligado ao facto de que «o potencial de produção comunitária de dado produto... ameaça provocar um desequilíbrio importante entre a produção e as possibilidades de escoamento».

14. Assim, na medida em que o sentido e a finalidade do regulamento consistem em contrariar uma evolução prejudicial que se desenhava no sector em causa, resulta da referência do terceiro considerando às características do mercado, em conjugação com os preceitos e considerandos relativos à base jurídica do regulamento impugnado, pelo

12 — Regulamento do Conselho de 24 de Fevereiro de 1986, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 49, p. 1).

menos «no essencial»¹³, em que termos o Conselho apreciava a situação a que pretendia reagir. O *risco* — desequilíbrio entre a produção e as possibilidades de escoamento — e as *causas* — existências significativas de matérias primas e flexibilidade da capacidade de produção — são apresentados de forma suficientemente clara.

15. De resto, dado que o dever de fundamentação se destina, nomeadamente, a informar os operadores económicos, terá que se presumir que os transformadores de tomate conheciam em pormenor a evolução desaprovada pelo Conselho, pois eles próprios se encontravam directamente confrontados com as movimentações do mercado.

16. Os considerandos do Regulamento n.º 989/84 são também consentâneos com o exercício da fiscalização do Tribunal de Justiça. O conjunto dos considerandos e das bases jurídicas referidos permite conhecer a situação julgada insatisfatória pelo Conselho de forma suficientemente clara para o Tribunal de Justiça poder verificar, sendo caso disso, se, por exemplo, os objectivos da intervenção ou os meios para esta utilizados contrariam os princípios da política agrícola comum, ou se aqueles meios são manifestamente inadequados ou desproporcionados.

17. bb) Além deste aspecto da fundamentação que, como se procurou demonstrar, não pode ser posto em causa, a recorrente alega ainda que o Conselho não esclareceu suficientemente qual a razão por que se decidiu pela redução do montante nominal da ajuda e não pela sua limitação a uma parte da

produção (sistema de quotas). Também aqui quem tiver de aplicar o regulamento é remediado apenas para as «características do mercado», apesar de o n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 426/86 prever como medida característica a limitação da ajuda à produção, sendo mesmo esta medida a única indicada no quinto considerando deste regulamento.

18. Também este argumento não me parece válido. Na verdade, as motivações do legislador podem ser retiradas do contexto do regulamento, nomeadamente da natureza das medidas e dos seus antecedentes.

19. Quanto aos dois primeiros aspectos, a Comissão e o Conselho apontam com razão para o facto de a introdução de limiares de garantia e a redução do montante nominal da ajuda, no quadro do sistema escolhido, serem manifestamente menos gravosas para os produtores individuais do que um sistema de quotas relativo às mesmas quantidades. Com efeito, na medida em que a ultrapassagem do limiar seja calculada com base na média de produção das três campanhas anteriores à que aqui está em causa (n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84), os produtores só sofrerão progressivamente e com um certo retardamento as desvantagens de uma ultrapassagem, pelo que se poderão adaptar gradualmente à modificação da situação. A limitação da ajuda que tome por base as mesmas quantidades e o mesmo momento que o limiar de garantia teria efeitos mais rápidos e súbitos, surgindo desta forma como uma medida mais gravosa para o produtor médio. Este sistema só veio a ser adoptado mais tarde, com o Regulamento n.º 1320/85¹⁴, o qual é também apontado

13 — Ver o acórdão do processo 250/84, loc. cit., n.º 38.

14 — JO L 137, p. 41; EE 03 F34 p. 237.

no terceiro considerando como base para «medidas mais restritas».

20. Estas considerações também vão contra o ponto de vista da recorrente de que o texto do Regulamento n.º 426/86 exige uma fundamentação particular. A referência do n.º 3 do artigo 2.º deste regulamento¹⁵ a uma medida particularmente contundente, como exemplo das medidas que poderão ser adoptadas (que, aliás, só são caracterizadas com a indicação de que devem ser «adequadas»), destina-se apenas a tornar clara a latitude da margem de apreciação. Do facto de ser apontado especificamente este exemplo não é possível deduzir a conclusão de que é necessária uma fundamentação para qualquer outra medida, em particular para uma que seja menos onerosa para a média dos produtores. Não se pode retirar outra conclusão, em última análise, do facto de os considerando dos regulamentos n.ºs 426/86 e 1152/78 se referirem exclusivamente à limitação da ajuda a uma parte da produção. Na falta de outros elementos, terá que se presumir que os dois textos (o preceito e o preâmbulo) são, neste aspecto, influenciados pelo mesmo pensamento. Dado que a limitação da ajuda a um determinado montante é manifestamente uma medida particularmente gravosa, o legislador tinha, em meu entender, a possibilidade de deixar inalterado o texto do considerando correspondente ao criar, com o Regulamento (CEE) n.º 989/84¹⁶, a possibilidade de adoptar também outras medidas «adequadas».

15 — Tal como o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento n.º 516/77, na redacção do Regulamento n.º 988/84.

16 — Regulamento do Conselho de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 516/77 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas e o Regulamento (CEE) n.º 950/68 relativo à pauta aduaneira comum (JO L 103, p. 11; EE 03 F30 p. 105).

21. Todavia, a recorrente entende (como expôs mais detidamente na audiência de discussão) que, até à publicação do regulamento aqui em causa (n.º 989/84), os produtores podiam e deviam objectivamente esperar que a única medida a adoptar pelo Conselho contra o excesso de produção fosse a limitação da ajuda a determinados montantes. Por essa razão, a decisão tomada neste regulamento optando por outra medida necessária de ser particularmente fundamentada. Esta opinião baseia-se fundamentalmente no facto de o já referido alargamento da base jurídica a outros tipos de medidas estar datado do mesmo dia que o Regulamento n.º 989/84.

22. Não posso concordar com esta opinião. Em primeiro lugar, entendo que, mesmo nestas circunstâncias, é suficiente que o legislador deixe a natureza da medida falar por si, como acontece aqui. Em segundo lugar, já à data da publicação do Regulamento n.º 1206/82¹⁷ era, em minha opinião, previsível que o Conselho não recorria necessariamente ao sistema de quotas, no caso de se vir a revelar necessária a adopção de quaisquer medidas. Aquele regulamento introduziu, a partir de 1 de Julho de 1982, um limiar de garantia para concentrado de tomate e tomates pelados (n.º 1 do artigo 1.º), para cada campanha, equivalente ao do Regulamento n.º 989/84. Em caso de ultrapassagem deste limiar o Conselho deve adoptar as «medidas correspondentes», por proposta da Comissão. Não se fala aqui de um eventual sistema de quotas. Os considerando deste regulamento apontam na mesma direcção. É certo que começa por se ler ali:

17 — Regulamento do Conselho de 18 de Maio de 1982, que estabelece um limiar de garantia para concentrado de tomate e tomates pelados inteiros (JO L 140, p. 50).

«... o artigo 3.º A do Regulamento (CEE) n.º 516/77 criou um regime de ajuda à produção para certos produtos transformados à base de frutos e produtos hortícolas; ... no caso de surgir a situação prevista no n.º 5 daquele artigo, é possível limitar a concessão da ajuda à produção a determinada quantidade...»

23. Todavia, o considerando seguinte, que contém o fundamento específico deste regulamento, evita precisar o tipo de medidas que o Conselho se reserva a possibilidade de adoptar:

«... há o perigo de surgimento desta situação em relação ao concentrado de tomate e aos tomates pelados inteiros; ... convém, neste estádio, fixar um limiar de garantia aplicável a estes produtos; ... importa prever a possibilidade, em caso de ultrapassagem deste limite, de tomar as medidas *adequadas*»¹⁸.

24. Em meu entender, apercebia-se já aqui uma abertura a outras medidas, possivelmente menos gravosas, ainda que a respectiva base jurídica tivesse que ser criada posteriormente.

25. Resulta de tudo o que precede que as razões do legislador podiam ser deduzidas do conjunto da regulamentação — da sua natureza e dos seus antecedentes — de forma suficientemente clara para assegurar a informação adequada dos interessados e garantir a possibilidade de exercício da fiscalização judicial.

26. A apreciação do Conselho, que se pode retirar daqueles elementos, significa também

que, em sua opinião, o excesso de produção ainda não atingiu um nível que imponha a introdução do sistema de quotas, mesmo considerando que os produtores que não contribuíram para o aumento ou só o fizeram em pequena medida seriam protegidos por aquele sistema. A exactidão desta análise não respeita ao dever (formal) de fundamentação mas à correcção material do regulamento impugnado.

27. Por todo o exposto, a alegação da falta de fundamentação deve ser rejeitada.

2. A alegação de que o Regulamento n.º 989/84 viola a proibição de discriminação

28. Não é muito claro se o Regulamento n.º 989/84 deve ser apreciado do ponto de vista da possível violação da proibição de discriminação (segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 40.º do Tratado CEE), ao lado dos regulamentos específicos para as campanhas de 1984/1985 a 1987/1988. Embora a recorrente não tenha invocado esta infracção no processo principal, o despacho do tribunal *a quo* não ordena as críticas feitas segundo cada um dos regulamentos impugnados. Além disso, nos esclarecimentos de 23 de Abril de 1990 e na audiência de discussão a recorrente pôs em causa a compatibilidade daquele regulamento com o preceito do Tratado em causa. Por este motivo, tomarei igualmente posição sobre esta questão.

29. Como é sabido, a proibição de discriminação contida no preceito referido constitui apenas uma expressão específica do princí-

18 — Sublinhado meu.

pio geral da igualdade, nos termos do qual casos iguais não devem ser tratados de modo diferente, ainda que a diferenciação se justificasse objectivamente¹⁹. A proibição de discriminação impede também o tratamento igual, sem qualquer justificação, de casos substancialmente diferentes²⁰.

30. Como é acertadamente observado pelo Conselho, o Regulamento n.º 989/84 não pode, todavia, ser posto em causa do ponto de vista do primeiro aspecto referido da proibição de discriminação — o tratamento igual de casos iguais. Uma crítica neste sentido pressuporia que o regulamento diferenciase entre os transformadores, o que ele não faz.

31. Todavia, a recorrente entende que o regulamento é incompatível com o segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 40.º do Tratado CEE porque, em sua opinião, os operadores económicos são prejudicados independentemente da sua responsabilidade efectiva pelo excesso de produção. Esta afirmação resulta na acusação de que casos diferentes são tratados de modo igual, ainda que não de forma clara no conteúdo expresso do regulamento, pelo menos nos seus resultados práticos. Esta acusação não pode deixar de ser examinada.

32. Está assim em causa saber se o tratamento igual se *justifica*, apesar da diferença de situações. Se se verificar que existe esta

justificação, a falta de diferenciação *não será arbitrária*, não violando assim a proibição de discriminação²¹. Esta justificação, que demonstra a inexistência de arbitrariedade, pode ser retirada dos fins gerais da política agrícola comum²². Dado que o legislador comunitário atribuiu uma ampla margem de apreciação para a realização destes fins²³, só se verifica arbítrio no caso de pura e simplesmente não se declararem quaisquer fundamentos materiais que esclareçam a escolha da solução adoptada.

33. Fica claro, à luz daqueles princípios, que o regulamento não violou a proibição de discriminação. Como já foi esclarecido, a medida adoptada tem por finalidade exercer uma pressão moderada sobre o volume de transformação, o mais cedo possível, de forma a afastar, ou a impedir no futuro, o desequilíbrio no mercado de produtos transformados à base de tomate. Esta intervenção moderada orienta-se, por um lado, pela finalidade do alcance da estabilidade (a longo prazo) do mercado — ainda que não de forma tão rígida como a que resulta de um sistema de quotas — [alínea c) do n.º 1 do artigo 39.º do Tratado CEE]; por outro lado, corresponde, melhor do que o faria uma medida mais rígida, ao esforço para assegurar às pessoas ocupadas na agricultura um nível equitativo [alínea b) do preceito citado anteriormente]. Além disso, tem igualmente em conta o espírito da alínea b) do n.º 2 do referido artigo, de acordo com o qual as adaptações necessárias terão de ser efectuadas gradualmente.

19 — Acórdão de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, n.º 15 (117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753); confirmado recentemente pelo acórdão de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e. o., n.º 13 (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. 1-435).

20 — Acórdão de 17 de Julho de 1963, Itália/Comissão (13/63, Colect., p. 357, 384); acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Wagner/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (8/82, Recueil, p. 371); acórdão de 13 de Dezembro de 1984, Sernide/Cassa conguaglio zuccherero, n.º 28 (106/83, Recueil, p. 4209).

21 — Acórdão de 13 de Junho de 1978, Denkavit/Finanzamt Warendorf, n.º 15 (139/77, Recueil, p. 1317); acórdão de 5 de Setembro de 1982, Kind/CEE, n.º 22 e 24 (106/81, Recueil, p. 2885).

22 — Ver acórdão Kind (nota precedente), loc. cit., bem como o acórdão de 13 de Junho de 1972, Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit e. o./Comissão, n.º 42 (9/71 e 11/71, Recueil, p. 391).

23 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1979, Stöling/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, n.º 7 (138/78, Recueil, p. 713); acórdão de 9 de Julho de 1985, Bozzetti/Invernizzi e Ministério das Finanças, n.º 11 (179/84, Recueil, p. 2301); acórdão de 21 de Fevereiro de 1990, processos apensos C-267/88 a C-285/88, loc. cit., n.º 14.

34. Tendo assim o legislador comunitário, na ponderação que devia efectuar²⁴, entendido que determinados fins de política agrícola podiam ser melhor realizados por esta forma do que com outras medidas possíveis, e tendo agido de forma a contrariar, tão cedo quanto possível²⁵, uma evolução prejudicial, não pode ser considerada arbitrária a solução encontrada, e que envolve solidariamente, da mesma forma, todos os produtores da Comunidade.

35. É já um problema completamente distinto saber se o Conselho apreciou correctamente a situação económica ao optar pelo meio utilizado. Mas também aqui dispõe o legislador comunitário de uma ampla margem de apreciação. A fiscalização da correcção do exercício daquela liberdade pelo Tribunal de Justiça deve limitar-se à verificação da inexistência de erros manifestos de apreciação na adopção das medidas em causa²⁶. Tal acontece, por exemplo, no caso de o legislador comunitário ter que apreciar os efeitos futuros de determinada regulamentação a adoptar, não sendo aqueles, todavia, previsíveis com exactidão²⁷.

36. Em meu entender, não se verificou, no presente caso, qualquer erro manifesto de apreciação daquele tipo.

37. Há que reconhecer que na campanha de 1984/1985 (a primeira campanha subse-

quente à entrada em vigor do Regulamento n.º 989/84, de 31 de Março de 1984) se verificou novamente um aumento considerável da produção dos produtos transformados em causa. Os produtores tentaram salvar guardar e mesmo aumentar a respectiva quota da ajuda através do incremento da produção. Mas a medida adoptada só pode ser posta em causa do ponto de vista da existência de erro manifesto de apreciação, tendo em conta aquelas circunstâncias, desde que se verifiquem dois pressupostos.

38. Tem, por um lado, que ser certo que, se esta evolução fosse claramente previsível (logo nessa altura) o Conselho podia ter criado uma regulamentação baseada no sistema de quotas individuais, para evitar discriminações entre os produtores. Suscita-se por esta forma uma questão difícil que, em minha opinião, só pode ser respondida com um conhecimento mais concreto das consequências para cada transformador da produção da campanha 1984/1985. Estas consequências, por seu lado, só podem ser verificadas através de uma comparação global de números para a qual não dispomos de bases. Em todo o caso, uma tal redução da margem de apreciação só pode ser aceite, em termos gerais, em circunstâncias inteiramente excepcionais.

39. Mas não tenho que examinar mais em pormenor aquele ponto. Com efeito, tal contestação da decisão do Conselho pressupõe, em segundo lugar, que o Conselho tivesse partido do princípio de que a medida adoptada não ia, manifestamente, evitar a evolução que se verificava. Não me parece que uma tal conclusão seja aqui justificada. É certo que, a médio prazo, a ultrapassagem dos limiares de garantia teve efeitos prejudiciais para os transformadores. Mas o aumento constante da produção só podia permitir aos transformadores contrariar aqueles

24 — Ver, por exemplo, o acórdão de 6 de Dezembro de 1984, Biovilac/CEE, n.º 16 (59/83, Recueil, p. 4057).

25 — Assim, numa altura em que o ponto de vista da diferente responsabilidade pelo excesso de produção ainda não desempenhava um papel muito importante.

26 — Acórdão de 8 de Junho de 1989, AGPB/ONIC, n.º 29 (167/88, Colect, p. 1653), e a referência ao acórdão de 25 de Janeiro de 1979, Racke/Hauptzollamt Mainz, n.º 5 (98/78, Recueil, p. 69).

27 — Ver acórdão de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e. o./Laiterie coopérative eupenoise, société coopérative, e. o., n.º 14 (C-267/88 a C-285/88, Colect, p. I-435).

efeitos por um período limitado de tempo, pois o aumento conduziria, por sua vez, a novas reduções. Assim, as vantagens a curto prazo que cada produtor pudesse retirar do excesso de produção seriam compensadas por desvantagens a médio prazo que poriam em causa, nomeadamente, o desenvolvimento harmónico de cada exploração.

40. Já se chamou a atenção, por outro lado, para o facto de o Conselho não ter ainda esgotado a sua margem de apreciação com aquela medida. Os transformadores teriam assim que ter presente que uma ultrapassagem significativa do limiar de garantia conduziria à adopção pelo Conselho de medidas mais drásticas, o que aliás veio a suceder.

41. O Tribunal de Justiça deve evitar qualquer tentação para apreciar as medidas do Conselho com base em conhecimentos supervenientes de que aquele não podia à data dispor. Por outras palavras, deve evitar a apreciação das medidas adoptadas em 1984 na perspectiva de 1990, em lugar da de 1984.

42. Por todo o exposto, não me parece justificar-se a suposição de que tenha havido um erro manifesto de apreciação por parte do Conselho.

43. Por este motivo, e pelos fundamentos já expostos, não deve ser aceite a alegação de que o Regulamento n.º 989/84 viola a proibição de discriminação.

44. Dado que o regulamento resiste, assim, a todas as críticas contra ele dirigidas, deve responder-se de forma correspondente à questão submetida.

II — *Regulamentos que fixaram as ajudas para as campanhas de 1984/1985 e 1987/1988*

1. Quanto à acusação de falta de fundamentação

45. A recorrente sustenta que as fundamentações dos referidos regulamentos não correspondem, em diversos aspectos, às exigências do artigo 190.º do Tratado CEE. Dado que algumas partes desta crítica respeitam aos quatro regulamentos e outras apenas a alguns destes, parece-me conveniente analisá-las separadamente.

46. a) É alegado em relação a todos os regulamentos que os respectivos considerandos nada dizem sobre a medida em que os limiares de garantia foram ultrapassados e como foram calculadas as ajudas individuais.

47. Começarei por este último aspecto, por ser o de carácter mais geral.

48. Os regulamentos em causa caracterizam-se por o seu conteúdo regulamentar consistir, em última análise, num valor numérico e em algumas indicações necessárias para a sua aplicação ao sector económico regulamentado. Nestes casos, ao invés do que a recorrente manifestamente entende, os considerandos não têm que referir por que modo se chegou a estes números. Como já foi referido nas minhas considerações sobre o Regulamento n.º 989/84, não é necessário, de acordo com a jurisprudência constante²⁸, especificar «os diferentes elementos de facto ou de direito», dos regula-

28 — Ver nota 7.

mentos, «por vezes muito numerosos e complexos», desde que se insiram no quadro sistématico do conjunto da regulamentação em que se inserem.

49. Esta limitação justifica-se, precisamente, no presente caso. No caso de ser exigida a apresentação dos resultados através de cálculos detalhados, tal conduziria frequentemente, consoante o âmbito da regulamentação em questão, a exceder as possibilidades práticas de publicação do legislador. Contudo, o Tribunal de Justiça esclareceu repetidamente (em relação a decisões) que as exigências de fundamentação tinham que ser adequadas às possibilidades fácticas, bem como às condições técnicas e de tempo²⁹. Além disso, a fundamentação seria sobrecarregada com diversas fontes de erro, o que não corresponde também, em última análise, aos interesses dos que têm de aplicar o direito nem a uma fiscalização judicial apropriada.

50. Observe-se lateralmente que a Comissão compensou de certo modo esta falta de informações neste âmbito, ainda que de forma incompleta por falta de normas jurídicas vinculativas, ao criar um Comité Consultivo das Frutas e Produtos Hortícolas Frescos e Transformados³⁰, ao qual pertencem, nomeadamente, representantes das indústrias de transformação.

51. No caso em litígio, a Comissão expôs os fundamentos jurídicos determinantes para os cálculos, bem como os pontos de vista que lhe pareceram particularmente significativos para a avaliação, respectivamente, nos segundo e terceiro considerandos

do Regulamento n.º 1925/84 e terceiro e quarto considerandos dos regulamentos n.ºs 2222/85, 2077/86 e 2160/87. Desta forma foram apresentados de forma bastante clara os fundamentos das medidas adoptadas, tendo o Tribunal de Justiça sido colocado em condições de exercer o poder de fiscalização. Nesta medida, não vejo aqui qualquer base para a afirmação de ter sido violado o artigo 190.º do Tratado CEE.

52. Estas considerações também valem, em geral, quanto à afirmação da recorrente de que a Comissão devia ter indicado em cada caso em que medida tinha o limiar de garantia sido ultrapassado. Seguramente esta indicação não teria exigido grande esforço, pelo que seria razoável a sua apresentação. Por outro lado, não poderia, isoladamente — sem o esclarecimento, quanto ao restante, das operações de cálculo — contribuir muito para a compreensão dos números finalmente fixados. Nesta medida, também aqui não se verificou a violação do artigo 190.º do Tratado CEE.

53. b) De seguida, a crítica da recorrente dirige-se contra o texto do terceiro considerando do Regulamento n.º 1925/84 e do quarto considerando dos outros três regulamentos, por faltarem indicações sobre as campanhas tomadas em consideração para a ultrapassagem dos limiares de garantia. Os regulamentos para as campanhas de 1984/1985 e 1985/1986³¹ indicam que a produção da respectiva campanha anterior ultrapassou o limiar de garantia. Todavia, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84, ali citado, para a ultrapassagem é determinante a média das quantidades produzidas durante as três campanhas que antecederam a campanha em ques-

29 — Acórdão de 1 de Dezembro de 1965, *Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle für Futtermittel* (16/65, Recueil, p. 1081); acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, *Delacre e. o./Comissão*, n.º 16 (C-350/88, Colect., p. I-395).

30 — Ver a Decisão 87/79/CEE da Comissão, de 7 de Janeiro de 1987 (JO L 45, p. 28).

31 — Regulamento n.º 1925/84, terceiro considerando; Regulamento n.º 2222/85, quarto considerando.

tão. Nesta medida, a fundamentação é obscura e contraditória.

54. Os regulamentos para as campanhas de 1986/1987³² e 1987/1988³³ já não contêm esta contradição, mas continua a faltar uma referência expressa às campanhas tomadas em consideração.

55. Estas críticas levaram-me a comparar todas as versões linguísticas — de igual modo vinculativas — dos regulamentos em causa da Comissão. Daqui resultou a conclusão de que o nosso exame deve basear-se em factos ligeiramente diferentes dos que são apresentados nas alegações. Seria ir longe de mais citar textualmente cada uma das versões. Partindo da versão francesa, que serviu de base à recorrente, apresenta-se, sumariamente, o seguinte quadro.

56. O texto francês dos regulamentos para as campanhas de 1984/1985 (terceiro considerando) e 1985/1986 (quarto considerando) refere, se abstrairmos da referência ao n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84, a ultrapassagem pela produção do limiar de garantia na campanha precedente respectiva («... production communautaire au cours de la campagne 1983/1984» e «1984/1985»). As versões em língua alemã, dinamarquesa e grega apresentam uma redacção correspondente. Em contrapartida, as versões inglesa e neerlandesa indicam que a produção «calculada nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84» «ultrapassa o limiar de garantia», respectivamente, para as campanhas de 1983/1984 e 1984/1985. A produção tomada em consideração é manifestamente indicada apenas

através de remissão para a referida norma do Regulamento n.º 989/84. Não pode resultar daqui a impressão de que a ultrapassagem foi verificada apenas com base no ano indicado em cada caso. A versão italiana já não é tão clara, devido à construção da frase escolhida, mas é em todo o caso suficientemente precisa para afastar a suposição de existência de contradição com o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84³⁴.

57. Nos regulamentos para as campanhas de 1986/1987 e 1987/1988 (no quarto considerando de qualquer deles) o teor da versão francesa³⁵ passa a ter o mesmo significado que o acima referido teor das versões inglesa e neerlandesa, as quais não sofrem qualquer alteração. As versões espanhola e portuguesa correspondem inteiramente a este teor e as versões nas línguas alemã e italiana têm uma formulação inteiramente idêntica. Só os textos das línguas dinamarquesa e grega conservam a redacção contestada pela recorrente.

58. Assim, nos quatro regulamentos da Comissão analisados a redacção contestada pela recorrente surge em duas versões linguísticas (dinamarquesa e grega) e ainda noutras duas (francesa e alemã), para as duas primeiras campanhas. Tem que se conceder sem rodeios à recorrente que aquela redacção não corresponde ao n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 989/84, citado concomitantemente no texto, o qual se refere às três campanhas que antecedem a campanha em causa e não simplesmente à campanha anterior. Não se pode realmente falar de uma particular exactidão por parte

32 — Regulamento n.º 2077/86, quarto considerando.

33 — Regulamento n.º 2160/87, quarto considerando.

34 — «... la produzione de la Comunità per la campagna..., calcolata..., supera il limite...»; sublinhado meu.

35 — «... la production communautaire, calculé conformément... dépasse le seuil fixé pour la campagne 1985/1986» ou «1986/1987».

da Comissão, pelo menos no que respeita à falta de homogeneidade das versões linguísticas.

59. Apesar destas objecções, proponho ao Tribunal de Justiça que negue a existência de violação do artigo 190.º do Tratado CEE. É certo que os fundamentos do acto jurídico devem ser expostos em termos «claros e inequívocos». Todavia, é razoável a exigência a quem tem que aplicar o direito de, tal como acontece com as normas jurídicas, desenvolver um certo esforço de interpretação, no caso de o sentido do texto não ser perceptível à primeira vista. Se esta interpretação permitir resolver contradições não se verifica, em meu entender, violação do referido artigo do Tratado. Neste sentido, parece-me que têm aqui particular significado duas considerações.

60. Em primeiro lugar, não me parece que este ponto específico constitua um elemento particularmente importante da crítica, no sentido, por exemplo, de a indicação expressa das campanhas tomadas em consideração ser pressuposto da existência de uma fundamentação adequada. Qualquer dos considerandos se poderia ter bastado com a simples referência — que qualquer deles contém — de ter sido aplicado o Regulamento n.º 989/84, o que se teria refletido no montante da ajuda para os produtos em questão, a partir do momento em que tivesse sido verificada a existência de ultrapassagens. Esta referência informaria os interessados sobre a aplicação de um elemento de cálculo essencial, a tomar em consideração de acordo com os preceitos que regem a matéria. Verificar-se que a Comissão não deixou de tomar em consideração um tão importante mecanismo de redução. Outras consequências da aplicação do Regulamento n.º 989/84 inserem-se no quadro sistemático da regulamentação de conjunto a que

pertencem, para utilizar a fórmula do acórdão «Eridania»³⁶. Como resulta, aliás, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, em caso de inexactidão destes dados suplementares, não directamente exigidos pelo artigo 190.º do Tratado CEE, terá que se verificar se quanto ao restante a fundamentação satisfaz as respectivas exigências³⁷. Mas no que respeita aos regulamentos que aqui examinámos é esse o caso.

61. É certo que este último princípio não pode ser transposto directamente para o presente caso, dado que a referência à campanha precedente respectiva parece colocar de novo em causa a referência ao preceito sobre o tipo e modo de cálculo. Todavia, dado que a primeira referência não é de forma alguma necessária, existe uma hierarquia favorável à segunda. A Comissão pretendia aplicar correctamente o Regulamento n.º 989/84, como evidência a referência a este no considerando. Esta hierarquia tem que ser tomada em consideração na interpretação, pois indica que o considerando deve ser entendido apenas no sentido da remissão para o referido preceito. Tal corresponde, também, ao já referido princípio jurisprudencial de apreciar a fundamentação à luz da sua inserção sistemática e dos preceitos jurídicos a que respeita.

62. Isto também vem possibilitar uma classificação adequada da referência à campanha anterior respectiva, como é acertadamente observado pela Comissão. Com efeito, à luz do n.º 2 do artigo 2.º do citado regulamento pode ver-se, sem mais, que foi este o ano em que foi *verificada* a ultrapassagem,

36 — Ver nota 5.

37 — Ver acórdão de 20 de Outubro de 1987, Espanha/Conselho e Comissão, n.ºs 48 e seguintes e 51 (119/86, Colect., p. 4121).

sendo a formulação em sentido diverso, manifestamente, apenas um *erro de redacção*.

63. Em segundo lugar há três versões linguísticas, e nos últimos anos sete, que não contêm a falta apontada. Encontram-se entre estas a versão na língua do país com maior produção — a Itália — em relação a todas as campanhas, e também as versões linguísticas dos restantes países produtores, com excepção da Grécia, em relação às duas últimas campanhas. Nestas versões, o texto do considerando corresponde inteiramente à remissão para o Regulamento n.º 989/84. Não há quaisquer dúvidas, nomeadamente, de que a referência à campanha antecedente respectiva diz respeito ao período das verificações em questão. É conhecida a regra de que na interpretação de elementos de direito comunitário, em caso de diferenças entre as várias versões linguísticas, o elemento decisivo para a opção por uma ou outra versão assenta em considerações de ordem teleológica e sistemática. Isto significa, simultaneamente, que a existência de versões linguísticas cujo teor corresponde ao sentido e à finalidade do conjunto da regulamentação constitui um elemento suplementar para interpretar o texto do regulamento a esta luz. De acordo com estes princípios, o texto a interpretar aqui deve ser entendido em correspondência com o teor das versões linguísticas correctamente formuladas.

64. Tudo somado, sou de opinião que a Comissão, como a própria afirma, aplicou correctamente o Regulamento n.º 989/84. A recorrente não põe isto em dúvida, limitando-se a entender que tal não decorre de forma suficientemente clara dos considerandos referidos. Todavia, como referi, esta crítica não é pertinente.

65. c) A recorrente vê uma outra violação do artigo 190.º do Tratado CEE no facto de o quarto considerando do Regulamento n.º 2160/87 conter um erro de facto, ao afirmar que a Comissão verificou a existência de ultrapassagens do limiar de garantia em relação a *todos* os produtos. Isto não é exacto quanto aos tomates pelados inteiros, pelo que a ajuda também não devia ter sido reduzida relativamente a eles. Este último ponto não é contestado pela Comissão, pelo que podemos dá-lo como assente.

66. A irregularidade que é objecto desta acusação distingue-se da que acaba de se referir por o texto, em relação a este aspecto, não ser de forma alguma contraditório. Trata-se antes do facto de um pormenor publicado ser facticamente incorrecto. De acordo com a jurisprudência já referida³⁸, está agora em causa saber se esta correcção respeita a um elemento essencial da fundamentação ou se a restante fundamentação, isoladamente considerada, satisfará as exigências do artigo 190.º do Tratado CEE.

67. Em meu entender, podemos responder no segundo sentido. Os resultados dos cálculos obtidos no quadro do Regulamento n.º 989/84 em relação aos vários produtos isoladamente considerados são consequência directa da aplicação daquele diploma. Dado que se contêm no quadro sistemático do conjunto da legislação em que se inserem, não têm que ser apresentados. Este resultado também coincide com as considerações já desenvolvidas anteriormente no sentido de não ser adequada a inclusão dos cálculos individuais nos considerandos.

38 — Ver a nota precedente.

68. Também nesta medida — e, consequentemente, no seu conjunto — não deve ser aceite a crítica assente na falta de fundamentação.

2. Quanto à alegação de que os regulamentos se baseiam num erro manifesto de apreciação, violando desta maneira a proibição de discriminação.

69. Esta alegação baseia-se na afirmação da recorrente de que os produtores italianos e gregos apresentaram dados de transformação demasiado elevados. Por esta razão, a Comissão não se devia ter baseado nas informações transmitidas por estes Estados-membros sobre as quantidades transformadas, para concluir pela existência de ultrapassagem dos limiares de garantia.

70. Esta afirmação já foi sujeita a cuidado exame no processo 87/89. No acórdão referido no início das minhas observações o Tribunal de Justiça não considerou ilegal o comportamento da Comissão, dado que esta só dispunha de informações isoladas e pouco seguras sobre as alegadas fraudes; os

controles levados a cabo pela própria Comissão não revelaram a existência de quaisquer fraudes, na acepção referida.

71. Não foram dados a conhecer quaisquer factos novos no presente processo que venham alterar alguma coisa àquela apreciação. Nesta medida, também esta acusação não é procedente.

III — *Resultado do exame da primeira parte da questão*

72. Como resulta das minhas diversas considerações, o exame desta parte da questão não revelou nada que permita pôr em causa a validade do Regulamento n.º 989/84 do Conselho ou dos regulamentos n.ºs 1925/84, 2222/85, 2077/86 e 2160/87 da Comissão.

Quanto à segunda parte da questão

73. A resposta à primeira parte da questão torna desnecessária a análise da segunda parte.

C — Conclusão

74. O exame da questão colocada não revelou nada que permita pôr em causa a validade do Regulamento (CEE) n.º 989/84 do Conselho ou dos regulamentos (CEE) n.ºs 1925/84, 2222/85, 2077/86 e 2160/87 da Comissão.