

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
CARL OTTO LENZ
apresentadas em 15 de Dezembro de 1994 *

A — Introdução

Cacchierelli no primeiro caso e G. Stanghellini no segundo caso) na Pretura circondariale di Macerata.

1. Em Março e Abril de 1993, os agentes de um serviço italiano de higiene e da saúde pública efectuaram controlos em vários armazéns de alimentação. Nesta ocasião, chegaram à conclusão de que, num caso, um lote de batatas apresentava resíduos de clorprofame (um herbicida). Os resultados das análises demonstram que estes resíduos nas batatas não descascadas ultrapassavam os teores máximos admitidos pela regulamentação italiana, enquanto nas batatas descascadas a concentração de resíduos era inferior aos teores máximos tolerados. No segundo caso, as autoridades sanitárias verificaram que um lote de batatas fritas ultracongeladas continha resíduos de clorprofame e de profame (um outro herbicida) num concentração superior aos teores autorizados pela regulamentação italiana.

3. Basicamente, a acusação fundamenta-se num despacho ministerial de 18 de Julho de 1990¹, relativo à fixação dos «teores máximos de resíduos de substâncias activas de produtos de protecção sanitária tolerados nos e sobre os produtos destinados à alimentação». Este despacho ministerial foi adoptado com o objectivo declarado de transpor para direito interno uma série de directivas e nomeadamente a Directiva 76/895/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1976, relativa à fixação de teores máximos de resíduos de pesticidas nas e sobre as frutas e produtos hortícolas².

2. Nestas condições, deu-se início a um procedimento penal contra os responsáveis (U.

4. Em 27 de Novembro de 1990, o Conselho adoptou a Directiva 90/642/CEE relativa à fixação de teores máximos de resíduos de

* Língua original: alemão.

1 — Suplemento à *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) n.º 202 de 30.8.1990.

2 — JO L 340, p. 26, EE 03 F11 p. 84.

pesticidas nos e sobre determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas³. Para efeitos da aplicação desta directiva, o ministro da Saúde italiano adoptou, em 23 de Dezembro de 1992, um decreto correspondente⁴.

5. No âmbito da análise desta regulamentação italiana e das disposições comunitárias que lhe deram origem, o órgão jurisdicional nacional confrontou-se com dois problemas.

6. Por um lado, a Pretura circondariale salientou que tanto a Directiva 76/895 como a Directiva 90/642 se referiam aos «pesticidas» enquanto a regulamentação italiana fala de «substâncias activas de produtos de protecção sanitária». Estas abrangem não apenas os pesticidas propriamente ditos, mas também os herbicidas tais como o clorprofame e o profame. O órgão jurisdicional nacional pergunta, conseqüentemente, se o legislador italiano, no âmbito da aplicação das directivas comunitárias, não foi longe demais fixando igualmente teores máximos de resíduos de herbicidas. A Pretura circondariale parte, quanto a isso, da ideia de que um acto jurídico italiano que ultrapasse o seu «objectivo institucional» (isto é, a simples transposição de uma directiva para direito

interno) não pode servir de fundamento a uma decisão jurisdicional de condenação.

7. O órgão jurisdicional nacional verifica, por outro lado, que por força do despacho ministerial de 18 de Julho de 1990, o controlo do teor em clorprofame e em profame se efectua em batatas descascadas. A Directiva 90/642 prevê, ao invés, que os teores máximos de resíduos se aplicam, no que se refere às batatas, ao produto inteiro «após remoção da terra (caso exista) (remoção da terra por ligeira lavagem com água corrente ou leve escovagem do produto seco)». O decreto de 23 de Dezembro de 1992, que visa transpor esta directiva, contém no Anexo III uma disposição análoga. Mas este mesmo decreto prevê, além disso, no n.º 4 do seu Anexo I, que o resultado destas análises se destina «a garantir o respeito do despacho do ministro da Saúde de 18 de Julho de 1990». O órgão jurisdicional nacional pergunta se, deste modo, o controlo do teor de resíduos deve incidir sobre as batatas inteiras ou sobre as batatas descascadas.

8. A Pretura circondariale di Macerata submeteu, conseqüentemente, ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais⁵:

«1) A Directiva 90/642/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, relativa à

3 — JO L 350, p. 71.

4 — GURI n.º 305 de 30.12.1992, p. 46.

5 — As questões prejudiciais apresentadas nos dois processos são, em grande medida, idênticas. A formulação ligeiramente diferente da primeira questão prejudicial colocada no processo C-74/94 é mencionada entre parênteses.

fixação dos teores máximos de resíduos de pesticidas nos e sobre determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas, deve ser interpretada no sentido de que abrange também o herbicida a que se refere o presente processo (os herbicidas controvertidos)?

mado a interpretar no caso concreto, se aplicam igualmente às batatas fritas. Atendendo às considerações que a seguir serão desenvolvidas, não há contudo que aprofundar a questão de saber se assim é efectivamente o caso.

- 2) O Governo da República Italiana, através do acto de transposição da directiva em questão, isto é, o decreto do ministro da Saúde de 23 de Dezembro de 1992 e tendo em conta a interpretação oficial efectuada por esse mesmo governo, efectuou ou não uma correcta e pertinente aplicação na ordem jurídica interna da directiva, na parte que respeita às formas de recolha de amostras e de análise das batatas para efeitos de verificação do respeito dos teores máximos de resíduos de substâncias activas de produtos de protecção sanitária?»

A relação entre a Directiva 76/895 e a Directiva 90/642

10. Para responder às questões prejudiciais, importa antes de mais determinar o nexo existente entre as duas directivas comunitárias já referidas.

B — Análise

Nota preliminar

9. Antes de abordar as questões prejudiciais, gostaria de salientar que o órgão jurisdicional nacional parece partir da ideia de que as disposições relativas ao teor máximo de resíduos nas batatas, que este Tribunal é cha-

11. A Directiva 76/895, que foi alterada várias vezes ⁶, fixa os teores máximos de resíduos de pesticidas nas e sobre as frutas e produtos hortícolas. Nos termos do artigo 1.º desta mesma directiva, esta só se aplica aos produtos mencionados no seu Anexo I. Além disso, na aceção da directiva, só se entendem por resíduos de pesticidas os produtos enumerados no seu Anexo II. Na sua versão inicial, o Anexo II da directiva não incluía nem o clorprofame nem o profame. O clorprofame foi inserido nesta lista pela Directiva 82/528/CEE do Conselho, de

⁶ — Em último lugar pela Directiva 93/58/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1993 (JO L 211, p. 6).

19 de Julho de 1982⁷. A Directiva 76/895 não é, contudo, aplicável no caso em apreço uma vez que as batatas não constam do seu Anexo I.

anexo da Directiva 90/642 enquanto estiver abrangido pela Directiva 76/895¹⁰; a Directiva 90/642 não prejudica, portanto, a Directiva 76/895¹¹.

12. A Directiva 76/895 fixava determinados teores máximos de resíduos para certos pesticidas, mas permitia (no artigo 3.º, n.º 2) que os Estados-membros autorizassem a colocação em circulação no seu território de produtos, mesmo quando os produtos em questão continham resíduos de pesticidas em quantidades superiores a esses teores máximos. Esta disposição — como facilmente se compreende — decorria da livre circulação de mercadorias no mercado interno.

13. O legislador comunitário adoptou, conseqüentemente, em 1990 a Directiva 90/642 que tinha por objectivo fixar «teores máximos obrigatórios... para determinadas substâncias activas»⁸. Esta directiva destina-se a substituir progressivamente a Directiva 76/895⁹. Tal como esta última directiva, a Directiva 90/642 só é aplicável aos produtos e pesticidas enumerados no seu anexo. A passagem da Directiva 76/895 para a Directiva 90/642 tem lugar — tal como a Comissão o salientou nas suas observações — progressivamente. Nenhum pesticida pode ser incluído na lista que consta do

14. Nos produtos a que se aplica a Directiva 90/642 estão igualmente incluídas as batatas que são mencionadas no anexo desta mesma directiva. No entanto, inicialmente, a Directiva 90/642 não incluía *nenhuma* lista dos pesticidas que abrangia. Esta lista — e os teores máximos correspondentes — deviam, por força do artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva, ser adoptados pelo Conselho. Porém, esta lista só foi inserida na directiva pela Directiva 93/58¹². Uma vez que a Directiva 90/642 só se aplica aos pesticidas enumerados no seu anexo, ela só podia, por isso, tornar-se operacional a partir do momento em que esta lista tivesse sido estabelecida e incluída na directiva. Por outras palavras, isto significa que durante cerca de três anos, a directiva só existia no papel. Não me parece útil indicar aqui os comentários que suscita uma tal prática legislativa. No que se refere ao caso em apreço, é, de qualquer modo, decisivo o facto de a lista estabelecida em 1993 não incluir nem o clorprofame nem o profame. Por conseguinte, tal como a Comissão o salientou correctamente,

7 — JO L 234, p. 1; EE 03 F6 p. 38.

8 — Décimo considerando da directiva.

9 — V. o décimo quarto considerando da Directiva 90/642.

10 — Artigo 1.º, n.º 1, e décimo sexto considerando da Directiva 90/642.

11 — Artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Directiva 90/642.

12 — V. nota 6 *supra*.

mesmo a Directiva 90/642 não é aplicável no caso em apreço.

Quanto à primeira questão prejudicial

15. A conclusão a que acabei de chegar implica já a resposta à primeira questão prejudicial. Dado que as substâncias objecto do processo pendente na Pretura circondariale — isto é, o clorprofame e o profame — não são enumeradas no anexo da Directiva 90/642, esta não lhes é aplicável. Decorre, no entanto, do despacho do juiz nacional que o órgão jurisdicional nacional gostaria igualmente que fosse analisada a questão de princípio de se saber, de forma definitiva, se os herbicidas cabem no âmbito de aplicação da Directiva 90/642. Estas dúvidas são suscitadas pelo texto da directiva que menciona — tal como a Directiva 76/895 — os *pesticidas*. Como se pode concluir de outras disposições do direito comunitário nesta matéria, o legislador distingue em regra geral entre as substâncias activas destinadas a combater os organismos prejudiciais (*pesticidas*) e as que se destinam a destruir vegetais indesejáveis (*herbicidas*)¹³. A expressão *produtos fitofarmacêuticos* é utilizada como termo genérico.

16. O teor da Directiva 90/642 não permite determinar com precisão se só se aplica aos pesticidas ou se abrange igualmente os herbicidas. Não existe uma definição do conceito «pesticidas». No entanto, resulta dos considerandos da directiva que esta se aplica ao conjunto dos produtos fitofarmacêuticos, desde que, bem entendido, a substância activa em causa esteja mencionada no anexo da directiva. Estes considerandos salientam que o rendimento é constantemente afectado por «organismos prejudiciais e infestantes» e que, por isso, é indispensável a protecção dos vegetais e dos produtos vegetais contra essas ameaças¹⁴. Não há, portanto, dúvida de que se trata de uma protecção contra os «organismos prejudiciais». Quanto a isso, a Directiva 76/895 era nitidamente mais clara na medida em que mencionava uma ameaça para a produção por «organismos prejudiciais dos reinos animal e vegetal» bem como a necessidade de uma protecção contra «tais organismos»¹⁵. O clorprofame figurava assim — tal como já foi dito — no anexo *dessa* directiva. Isto demonstra que esta era igualmente aplicável aos herbicidas. Dado que a Directiva 90/642 se destina a substituir a Directiva 76/895, pode alegar-se que as duas directivas se deveriam aplicar igualmente aos herbicidas.

17. Ademais, a Comissão salienta, correctamente, que a Directiva 90/642 visa facilitar a livre circulação de mercadorias, ao mesmo tempo que se respeitam os imperativos em matéria de protecção da saúde pública e do

13 — V., por exemplo, o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 79/117/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1978, relativa à proibição de colocação no mercado e da utilização de produtos fitofarmacêuticos contendo determinadas substâncias activas (JO 1979, L 33, p. 36; EE 03 F15 p. 126).

14 — Segundo e terceiro considerandos da Directiva 90/642.

15 — Segundo e terceiro considerandos da Directiva 76/895.

ambiente ¹⁶. Este objectivos seriam dificilmente realizáveis se só se pudessem fixar teores máximos de resíduos de pesticidas excluindo os resíduos de herbicidas.

Quanto à segunda questão prejudicial

18. A conclusão de que a Directiva 90/642 se aplica igualmente aos herbicidas pode ser também apoiada por disposições do próprio direito comunitário. A Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado ¹⁷, prevê no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea f), que os Estados-membros se certifiquem de que um produto fitofarmacêutico (pesticida ou herbicida) só é autorizado após terem sido determinados provisoriamente pelo Estado-membro, e notificados à Comissão os teores máximos de resíduos. Estes teores máximos permanecem em vigor «até à adopção dos teores máximos correspondentes, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 90/642/CEE» ¹⁸. Esta disposição confirma que o legislador comunitário considera que também podem ser fixados, com base na Directiva 90/642, teores máximos de resíduos de herbicidas.

19. Através da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional nacional pretende saber que método é conveniente aplicar para determinar o teor de resíduos de pesticidas nas batatas. Trata-se no fundo de saber se a análise do teor de clorprofame e de profame deve ser realizada em batatas descascadas ou em batatas não descascadas. No entanto, dado que resulta já da análise da primeira questão prejudicial que a Directiva 90/642, na sua versão actual, não é aplicável ao clorprofame nem ao profame, não me parece útil abordar a segunda questão prejudicial.

20. Quanto a isso, saliento, no entanto, para ser exaustivo, que o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/642 remete no sentido da realização dos controlos para os métodos de amostragem previstos na Directiva 79/700/CEE da Comissão ¹⁹. Mas a Comissão salienta a justo título que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1 segundo parágrafo, da Directiva 90/642, a existência de métodos de análise comunitários não obsta a que os Estados-membros utilizem «outros métodos comprovados e cientificamente válidos», desde que tal não constitua entrave à livre circulação de mercadorias

16 — V. os sexto e oitavo considerandos da Directiva 90/642.

17 — JO L 230, p. 1.

18 — V. igualmente as explicações relativas à noção de limite máximo de resíduos (LMR) comunitária na nota de pé de página relativa ao ponto 2.4.2.2 na parte C, n.º 2, do Anexo VI da Directiva 91/414/CEE, que foi inserida pela Directiva 94/43/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1994 (JO L 227, p. 31).

19 — JO L 207, p. 26; EE 03 F16 p. 209.

C — Conclusão

21. Proponho, por conseguinte, que se responda da seguinte forma às questões apresentadas pela Pretura circondariale di Macerata:

«A Directiva 90/642/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, relativa à fixação de teores máximos de resíduos de pesticidas nos e sobre determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas, engloba também os herbicidas, desde que estes estejam enumerados na lista que consta do anexo desta directiva. O clorprofame e o profame não estão indicados nesta lista pelo que a Directiva 90/642/CEE não lhes é aplicável.»