ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
8 de Abril de 1992 *

No processo C-256/90,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Pretore di Perugia (Itália), destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Mignini SpA

e

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8), após as alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990 (JO L 18, p. 10),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: R. Joliet, presidente de secção, F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: J. A. Pompe, secretário-adjunto

* Língua do processo: italiano.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da sociedade Mignini, por Emilio Cappeli, advogado do foro de Roma,

— em representação do Governo italiano, pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da sociedade Mignini, do Governo italiano, representado pelo professor Luigi Ferrari Bravo, assistido por Marcello Conti, avvocato dello Stato, e da Comissão, na audiência de 24 de Janeiro de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Fevereiro de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 6 de Agosto de 1990, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Agosto seguinte, a Pretura circondariale di Perugia (Itália) colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8), após as alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, (JO L 18, p. 10, a seguir «disposições em litígio»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Mignini SpA (a seguir «Mignini»), produtora de alimentos para animais a partir de sementes de soja, à Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (a seguir «AIMA») a propósito da recusa de pagamento a esta sociedade da ajuda, dita «ao primeiro comprador», prevista no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja (JO L 151, p. 15; EE 03 F35 p. 56), modificado pela última vez pelo Regulamento (CEE) n.° 2217/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988 (JO L 197, p. 11).

3 A AIMA recusou-se a pagar a ajuda que Mignini solicitou para a aquisição de um lote de 37,7 quintais de sementes de soja, com o fundamento de que essas sementes não tinham sido identificadas no interior do perímetro do estabelecimento de produção, tal como era exigido pelas disposições em litígio.

4 Mignini instaurou então, perante a Pretura circondariale di Perugia, um processo em que solicitava a esse órgão jurisdicional, por um lado, que declarasse, após remessa ao Tribunal de Justiça, que as disposições em litígio eram inválidas e, por outro, que condenasse a AIMA a pagar-lhe uma quantia de 1 650 000 LIT a título de ajuda ao primeiro comprador.

5 Foi nestas condições que a Pretura circondariale di Perugia suspendeu a instância para que o Tribunal de Justiça «se pronuncie a título prejudicial sobre a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990».

6 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, das disposições comunitárias em causa, da tramitação do processo, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para fundamentação da decisão do Tribunal.

7 A título preliminar, convém recordar que, para favorecer o aumento da produção comunitária de soja, o já referido Regulamento n.° 1491/85 do Conselho, na redacção do já igualmente referido Regulamento n.° 2217/88, aplicável no processo principal, previu a concessão de uma ajuda a qualquer transformador de grãos de soja que tenha celebrado com os produtores destes grãos, individuais ou associados, um contrato que preveja o pagamento ao produtor de um preço pelo menos igual ao preço mínimo fixado todos os anos pelas autoridades comunitárias (a seguir «contrato de cultura»). Esse preço mínimo garantia aos produtores de grãos a realização das suas vendas a um preço tão próximo quanto possível do preço de objectivo, tendo em conta as variações do mercado e as despesas de transporte dos grãos das zonas de produção até às zonas de utilização. A ajuda, igual à diferença entre o preço de objectivo e o preço do mercado mundial quando este é inferior, é concedida para as sementes colhidas e transformadas na Comunidade, após se provar que a transformação foi efectuada.

8 Além disso, o artigo 2.°, n.° 2, desse regulamento previu que «até 31 de Dezembro de 1992, nos Estados-membros em que a comercialização dos grãos de soja esteja submetida a uma regulamentação nacional que assegure uma organização e um controlo suficientes, a ajuda pode ser concedida a um primeiro comprador que não seja o transformador».

9 Nos termos do artigo 4.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja (JO L 204, p. 1; EE 03 F36 p. 192), na redacção resultante do Regulamento (CEE) n.° 1231/89 do Conselho, de 3 de Maio de 1989 (JO L 128, p. 24), aplicável no processo principal:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por 'identificação' o acto pelo qual o organismo competente do Estado-membro atesta, a pedido do interessado, que, para a quantidade de sementes de soja que são objecto do pedido, o montante da ajuda a conceder é o válido no dia da apresentação do pedido.

...

A identificação das sementes efectua-se após a sua entrada na empresa onde serão transformadas e antes da sua transformação.

2. A pedido do interessado, o Estado-membro procederá à identificação das sementes...»

10 Para efeitos da aplicação desse regime de ajuda, o termo «empresa» deve, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do referido Regulamento n.° 2537/89 da Comissão, na redacção resultante do Regulamento n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990, ser interpretado da seguinte forma:

«a) quer uma fábrica de extracção de óleo que inclua:

— qualquer instalação ou outro local situado no recinto do estabelecimento de produção,

— qualquer instalação de armazenagem fora desse recinto que se encontre no território aduaneiro do Estado-membro em que se situe o estabelecimento de produção, que apresente garantias suficientes para efeitos do controlo dos produtos armazenados e que tenha sido previamente aprovada pelo organismo encarregado do controlo;

b) quer um estabelecimento de fabrico de alimentos destinados à alimentação humana ou animal e com características tais que possam ser utilizadas em natureza pelo consumidor final;

Este estabelecimento deve estar equipado com uma instalação de armazenagem, situada no seu perímetro, cuja capacidade, determinada pelo organismo encarregado do controlo, deve ser adaptada às exigências do presente regulamento, no que diz respeito às disposições relativas à identificação das sementes e ao controlo da sua presença e da sua utilização pela empresa;

c) quer qualquer estabelecimento, gerido por um primeiro comprador não transformador aprovado na acepção do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2194/85, que inclua instalações de armazenagem das sementes que apresentem garantias suficientes para efeitos do controlo dos produtos armazenados e que tenham sido previamente aprovados pelo organismo encarregado do controlo».

11 Mignini e o Governo italiano sustentam que a obrigação imposta aos fabricantes de alimentos para animais, e não às fábricas de extracção de óleo, de disporem de uma instalação de armazenagem no interior do perímetro do estabelecimento de produção é contrária ao princípio da não discriminação, enunciado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, bem como ao princípio da proporcionalidade, o que a Comissão contesta.

12 Mignini e o Governo italiano alegam essencialmente que, do ponto de vista dos controlos, os fabricantes de alimentos para animais ou destinados à alimentação humana (a seguir «incorporadores») estão numa situação comparável à dos produtores de óleo. Na verdade, era possível realizar-se, a partir dos alimentos fabricados, um controlo das quantidades de grãos de soja utilizados na produção em condições de fiabilidade comparáveis às do controlo do fabrico de óleo. A medida em litígio é, assim, inútil para efeitos do controlo, bem como demasiado onerosa, quase dissuasiva, para as empresas em causa.

13 A Comissão alega, por seu lado, que os incorporadores estão numa situação diferente da dos outros transformadores porque são muito mais os que podem beneficiar da ajuda e porque, no seu caso, a transformação dos grãos é mais difícil de controlar pois não obedece a rendimentos padrão. Alega igualmente que, face às quantidades de soja produzidas e importadas na Comunidade, ao número e às dificuldades dos controlos a efectuar no sector em questão, as disposições em litígio são necessárias para evitar que a ajuda seja utilizada para outros fins.

14 Resulta tanto da natureza das disposições em litígio como dos argumentos invocados, por um lado, por Mignini e pelo Governo italiano e, por outro, pela Comissão que, no que se refere à análise dessas disposições, a violação do princípio da não discriminação não pode ser dissociada da violação do princípio da proporcionalidade. Assim, deve apreciar-se a validade das disposições em questão tanto na perspectiva do princípio da não discriminação como na do princípio da proporcionalidade.

15 De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal (v., designadamente, acórdão de 29 de Junho de 1988, Van Landschoot, n.° 9, 300/86, Colect., p. 3443), a proibição de discriminação enunciada no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, enquanto a expressão específica do princípio geral da igualdade, opõe-se a que situações comparáveis sejam tratadas de forma diferente, a não ser que objectivamente se justifique.

16 Sempre de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 11 de Março de 1987, Rau e o., n.° 34, 279/85, 280/85, 285/85 e 286/85, Colect., p. 1069), para se determinar se uma disposição do direito comunitário é conforme com o princípio da proporcionalidade, importa verificar se os meios que utiliza são aptos para realizar o objectivo visado e se não vão para além do necessário para o atingir. Além disso, se a manifesta inadequação de uma medida ao objectivo que a instituição competente prossegue pode afectar a sua legalidade, é necessário, no entanto, reconhecer às instituições comunitárias um amplo poder de apreciação em matéria de política agrícola comum, tendo em conta as responsabilidades que lhes são conferidas pelo Tratado.

17 Resulta tanto do vigésimo considerando do citado Regulamento n.° 2537/89 da Comissão como do primeiro considerando do Regulamento n.° 150/90, igualmente citado, que as disposições em litígio têm por objecto minimizar as dificulda-

des surgidas aquando do controlo das ajudas destinadas a incentivar o cultivo de soja na Comunidade, mas pagas aos fabricantes de alimentos para animais ou para a alimentação humana.

18 Os objectivos e as modalidades gerais do controlo das ajudas pagas aos primeiros compradores encontram-se definidas no artigo 6.° do citado Regulamento n.° 2194/85 do Conselho, que estabelece, na sua versão resultante do Regulamento (CEE) n.° 2218/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988 (JO L 197, p. 12), aplicável ao caso em apreço, que:

«1. Os Estados-membros produtores estabelecem um sistema de controlo que garanta que apenas beneficiem da ajuda os produtos com direito a ela. Este sistema inclui, nomeadamente, um controlo por amostragem das superfícies cultivadas bem como da contabilidade de existência e, se necessário, da contabilidade financeira dos requerentes da ajuda.

O Estado-membro efectuará os controlos apropriados:

— cada vez que a quantidade entregue por um produtor a um primeiro comprador exceda a quantidade que pode ser razoavelmente produzida na superfície em causa,

— ou em caso de dúvida.

2. Os Estados-membros prestam-se assistência mútua.»

19 O artigo 3.° do citado Regulamento n.° 2537/89 da Comissão estabelece que esse controlo deve, nomeadamente, permitir verificar a correspondência entre a quantidade de sementes entrada na empresa, a quantidade de sementes ditas «identificadas» e a quantidade de sementes utilizadas nos alimentos para animais.

20 Nos termos dos n.os 2 e 3 desse mesmo artigo:

«2. Para efeitos desse controlo, todas as empresas manterão uma contabilidade matéria separada para as sementes de soja colhidas na Comunidade e para as sementes de soja importadas, a qual deve conter, pelo menos, as seguintes informações:

— as quantidades entradas com indicação do peso do produto em natureza, bem como, no caso dos produtos colhidos na Comunidade, os teores de humidade e de impurezas;

— os movimentos de produtos entre os armazéns da empresa;

— as quantidades de sementes transformadas, bem como a natureza e as quantidades dos produtos obtidos, caso o primeiro comprador seja igualmente o transformador. A pedido do organismo competente, deve ser indicada a percentagem de sementes de soja utilizada nos produtos compostos obtidos;

— as quantidades de sementes ou produtos transformados que saiam da empresa e o seu destino;

— o inventário regular das existências, realizado, pelo menos, trimestralmente;

— as referências aos contratos, às declarações de entrega, às facturas ou documentos equivalentes tanto para os produtos comprados como para os produtos vendidos, bem como as referências aos documentos adequados que dizem respeito às entregas ao transformador, caso o primeiro não seja o transformador.

3. A empresa colocará igualmente a sua contabilidade financeira à disposição do organismo encarregado do controlo.»

21 De acordo com o n.° 4 do mesmo artigo, todos os primeiros compradores se comprometem a, designadamente, permitir o acesso às suas instalações aos agentes do organismo encarregado do controlo, a facultar-lhes os documentos relativos às transacções efectuadas, incluindo a sua contabilidade financeira, e a facilitar as operações de controlo.

22 Cada primeiro adquirente é, igualmente, obrigado, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do citado Regulamento n.° 2194/85, a apresentar junto do organismo competente do Estado-membro em que os grãos foram colhidos os contratos «de cultura» que celebrou com os produtores comunitários, bem como as declarações correspondentes a cada fornecimento de grãos efectuado pelos produtores.

23 Os contratos devem, obrigatoriamente, incluir as indicações previstas no artigo 6.°, n.° 2, do citado Regulamento n.° 2537/89 da Comissão, entre as quais figuram as relativas à identificação das superfícies semeadas e as relativas aos rendimentos obtidos pelo produtor em causa. Das declarações de entrega devem, designadamente, constar, nos termos do artigo 8.°, n.° 4, do mesmo regulamento, as referências ao contrato «de cultura» bem como a data e o peso do produto entregue.

24 As entidades encarregadas do controlo dispõem deste modo de meios diversificados para o fazerem, designadamente quanto à origem dos grãos transformados. Podem, em particular, proceder à colagem de informações a fim de verificar a sua concordância e de determinar a existência de fraudes eventuais.

25 A Comissão sustenta, antes de mais, que um inquérito realizado em Itália em 1988 confirmou, no que se refere à ajuda paga aos incorporadores, as insuficiências do sistema então em vigor, que não estabelecia a obrigação de armazenagem no interior do perímetro do estabelecimento de produção.

26 O relatório elaborado no termo desse inquérito, junto ao processo a pedido do Tribunal, revela as deficiências do controlo efectuado pelas autoridades italianas, mas não revela qualquer dificuldade de aplicação das regras de controlo então em vigor, sobretudo no que toca aos incorporadores.

27 A Comissão sustenta, em seguida, que só controlos físicos efectuados a partir dos produtos acabados podem garantir a fiabilidade dos controlos efectuados por outro lado. Esses controlos são possíveis relativamente ao fabrico de óleo, mas não ao fabrico de alimentos para animais.

28 Este argumento não pode ser acolhido. Por um lado, os elementos dos autos e a discussão do caso perante o Tribunal revelaram que o rendimento em óleo das sementes de soja de uma qualidade determinada está sujeito a variações e que, deste modo, os riscos de fraude nesse sector não são de afastar completamente apesar dos controlos físicos que se efectuam a partir do produto acabado. Por outro lado, parece que, tal como Mignini afirmou sem ser contestada neste aspecto, a composição dos alimentos para animais obedece a fórmulas exactas, dificilmente modificáveis, o que permite a determinação da quantidade de grãos transformados a partir do produto acabado. Esta quantidade pode, igualmente, ser determinada através de análises microscópicas do produto acabado, o que a Comissão não contestou.

29 A Comissão alegou igualmente que, sendo os incorporadores potencialmente mais numerosos do que os fabricantes de óleo, o controlo dos movimentos de mercadorias entre os estabelecimentos de produção e os locais de armazenagem, se estes últimos se situassem no exterior do perímetro daqueles, se podia revelar mais difícil no que se refere aos incorporadores. A medida em litígio era necessária para evitar que as mesmas quantidades de grãos beneficiassem diversas vezes da ajuda comunitária.

30 Este argumento também não pode ser acolhido. Como sustenta Mignini, os movimentos de produtos podem ser limitados por processos menos coercivos do que o adoptado, tal como a autorização das instalações de armazenagem, aprovados

para os outros primeiros adquirentes, o que permite limitar o número dos locais de armazenagem e garantir que estes últimos satisfazem os requisitos necessários para o controlo. Deve observar-se, além disso, que o custo de aplicação das medidas em litígio pode ser elevado para as empresas em causa pois estas poderão ser obrigadas a construir novas instalações de armazenagem no interior do perímetro dos seus estabelecimentos de produção e a suportar custos de armazenagem complementares. Estas medidas podem-se revelar suficientemente dissuasivas, podendo alguns produtores renunciar ao benefício da ajuda.

31 Por último, a Comissão, embora tenha sido convidada a fazê-lo tanto durante a fase escrita do processo como no decurso da audiência, não foi capaz de justificar com argumentos diversos dos que acabam de ser analisados e considerados improcedentes, a necessidade da diferença de tratamento, prevista pelas disposições em litígio, entre os produtores de óleo e os incorporadores, nem a adaptação destas disposições ao objectivo prosseguido.

32 Daqui resulta que as disposições em litígio, que tratam de forma diferente os incorporadores e os produtores de óleo no que se refere ao controlo da ajuda comunitária à soja e que excedem, de forma manifesta, as diferenças que poderiam ser adequadas e necessárias para alcançar o objectivo pretendido, violam tanto o princípio da igualdade como o princípio da proporcionalidade.

33 Deve-se, portanto, responder ao órgão jurisdicional de reenvio declarando que a alínea b) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja, com as alterações nele introduzidas pelo artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, é inválida

Quanto às despesas

34 As despesas efectuadas pelo Governo italiano e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Re-

vestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

decidindo sobre a questão que lhe foi submetida pela Pretura circondariale di Perugia (Itália), por despacho de 6 de Agosto de 1990, declara:

A alínea b) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja, com as alterações introduzidas pelo artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, é inválida.

Joliet Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Abril de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

R. Joliet