CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 13 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente reenvio prejudicial diz respeito à validade do Regulamento (CEE) n.° 400/86 [1] da Comissão, que já tinha sido objecto de apreciação por parte do Tribunal de Justiça no processo 167/88 [2]. No acórdão aí proferido foi dada resposta a grande parte das dúvidas sobre a validade suscitadas no âmbito do presente processo, em particular as inerentes à regionalização da medida especial de intervenção em causa. Ficam, todavia, por analisar alguns aspectos, não apreciados no citado acórdão, relativos a um ponto específico: o preço especial de intervenção estabelecido pela Comissão no Regulamento n.° 400/86.

Por um lado, impugna-se a competência da Comissão para adoptar a medida em causa, e, por outro lado, mesmo admitindo que a instituição fosse competente, contesta-se, de qualquer forma, o modo como exerceu os seus poderes.

Quanto à competência

2. A competência da Comissão é discutida sob dois aspectos.

Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que o Regulamento n.° 400/86 não contém uma medida especial de intervenção do tipo das previstas no regulamento de base [3]; pelo contrário, configura-se como uma intervenção mediante a qual, arrogando-se a competência própria do Conselho, a Comissão modificou a estrutura dos preços no mercado dos cereais.

3. A este respeito, deve antes de mais precisar-se que, na campanha de 1985/1986, o Conselho não estava em condições de definir os preços agrícolas no sector. Devendo gerir o vazio jurídico devido à omissão do Conselho, a fim de evitar quebras de continuidade no funcionamento da política agrícola, a Comissão, através do Regulamento n.° 2124/85 [4], fixou a título cautelar o preço de intervenção no sector dos cereais. Tal preço foi estabelecido prorrogando o preço do ano anterior e introduzindo-lhe, ao mesmo tempo, uma ligeira redução, a fim de ter em conta a necessidade de conter os excedentes.

Em contrapartida, não foi tomada qualquer decisão de natureza cautelar em relação ao preço de referência.

* Língua original: italiano.

1 — Regulamento (CEE) n.° 400/86 da Comissão, de 21 de Fevereiro de 1986 (JO L 45, p. 22).

2 — Acórdão de 8 de Junho de 1989, AGPB (167/88, Colect., p. 1653).

3 — Por regulamento de base, no âmbito das presentes conclusões, designa-se o Regulamento n.° 2727/75, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1143/76 do Conselho, de 17 de Maio de 1976 (JO L 130, p. 1; EE 03 F10 p. 90). Quando se fizer referência a versões do Regulamento n.° 2727/75 resultantes de alterações diversas das contidas no Regulamento n.° 1143/76, serão precisadas as referências ao regulamento de alteração.

4 — Regulamento n.° 2124/85 da Comissão, de 26 de Julho de 1985 (JO L 198, p. 31; EE 03 F36 p. 169).

Este último, convém recordá-lo, para além de ter relevância para outros fins específicos, constitui um elemento essencial para a adopção das medidas especiais de intervenção previstas no artigo 8.°, n.° 2, do regulamento de base.

Com efeito, tais medidas são concebidas como um instrumento destinado a apoiar, numa conjuntura desfavorável, o nível do preço do trigo mole panificável em relação ao preço objectivo, que é justamente o preço de referência.

Portanto, o regulamento de base, ao prever para esta qualidade de trigo um preço de referência distinto, e mais elevado, em relação ao preço de intervenção comum, também instituiu, e coerentemente, instrumentos específicos, entre os quais as medidas especiais de intervenção, para «pilotar» o mercado em direcção ao objectivo prosseguido.

Em síntese, portanto, a adopção de medidas especiais de intervenção implica necessariamente por parte da Comissão — competente para as aplicar, nos termos do artigo 8.°, n.° 4, do regulamento de base — uma dupla ordem de apreciações.

Por um lado, deve analisar-se a evolução do mercado e, em particular, a evolução e as perspectivas dos preços, assim como da oferta e da procura interna e externa na Comunidade; por outro lado, deve-se confrontar tal quadro conjuntural com o objectivo representado pelo preço de referência, decidindo, em consequência, se se torna ou não necessária uma iniciativa de apoio sob a forma de uma medida especial de intervenção.

Portanto, a Comissão, pelo menos se quiser respeitar a *ratio* da disciplina de base, não pode adoptar as medidas especiais em causa, *prescindindo* do preço de referência pré-fixado.

4. Isto, naturalmente, numa situação normal. Em contrapartida, como será, numa hipótese como a do caso em apreço, em que a Comissão se vê obrigada a desempenhar as suas funções em matéria de gestão da política agrícola numa situação de vazio jurídico?

Em termos gerais, será de considerar que a Comissão está, de qualquer forma, obrigada a desempenhar os seus deveres para evitar o risco de paralisia no desenvolvimento da política comum.

Em concreto, isto significa que, caso seja necessário, a Comissão deve poder proceder a todas as intervenções para as quais é competente, mesmo que se encontre em situação de não poder dispor de todos os indicadores normalmente utilizáveis.

Portanto, na falta de definição do preço de referência por parte do Conselho, não existe razão para excluir *a priori* que a Comissão possa, para efeitos de adopção de uma eventual medida especial, reconstituir um preço de referência adequado, fundando-se no conhecimento que tem da evolução e das características do mercado em causa.

Isto, em especial, considerando a circunstância, confirmada em audiência, de a diferença entre o preço de referência para o trigo mole panificável e o preço de interven-

ção único comum se ter mantido absolutamente estável no decurso dos anos anteriores à campanha em causa.

Este é um dado significativo, na medida em que demonstra que o legislador comunitário observou uma atitude constante perante a produção de trigo mole panificável, aplicando um incentivo específico cujo valor não sofreu variações.

Por outro lado, a estabilidade da diferença entre preço de referência e preço de intervenção — não obstante a autonomia parcial entre estes dois factores — era um elemento também conhecido de todos os operadores do sector, o que é mais uma razão para considerar que a Comissão podia nele basear as suas apreciações, a fim de verificar se a retracção do mercado registada na campanha em causa justificava ou não uma intervenção de apoio.

Ora, é pacífico que, no início de 1986, em quase todos os Estados-membros, os preços do trigo mole oscilavam à volta do nível do preço de intervenção e que, como resulta do primeiro considerando do Regulamento n.° 400/86, existiam sérios riscos quanto à capacidade do mercado numa conjuntura caracterizada por *stocks* consideráveis sem escoamento previsível num futuro próximo.

Em tais circunstâncias, a Comissão, comparando a evolução em curso com o preço de referência tradicional do trigo mole panificável, e também tendo em conta eventualmente — no quadro de uma orientação geral no sentido de um maior rigor[5] — a necessidade de reduzir o nível dos incentivos à produção, podia considerar justificada a aplicação de uma medida especial de intervenção.

5. Ao fazê-lo, a Comissão, evidentemente, não substituiu pelas suas as decisões do Conselho em matéria de preços agrícolas: a Comissão não procedeu, nem sequer a título puramente cautelar, a uma definição geral do preço de referência.

Mais simplesmente, no âmbito das suas competências de fiscalização e de gestão dos mercados agrícolas, a Comissão, na falta de uma definição expressa por parte do Conselho, orientou a sua análise com base no preço de referência normalmente aplicado para o trigo mole panificável.

Portanto, considero que a medida em causa constitui efectivamente uma medida especial de intervenção, na acepção do artigo 8.° do regulamento de base, que se insere, desta forma, na competência da Comissão, e não uma alteração arbitrária da estrutura dos preços do sector.

5 — Esta orientação restritiva já se tinha manifestado, em relação à campanha anterior, no Regulamento (CEE) n.° 1019/84 do Conselho, relativo à fixação dos preços agrícolas no sector dos cereais [Regulamento n.° 1019/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 107, p. 4)]; em particular, no segundo considerando, era afirmada pelo Conselho a necessidade de passar de uma política prudente de preços para uma política *restritiva*, o que impunha uma redução quer do preço de intervenção quer do preço de referência. Quanto à prática da Comissão, é interessante notar que esta orientação restritiva encontra reflexo, quer no Regulamento (CEE) n.° 1810/84 (ver quarto considerando), que inclui uma medida especial de intervenção para a campanha de 1984/1985 [Regulamento n.° 1810/84 da Comissão, de 28 de Junho de 1984 (JO L 170, p. 33)], quer no Regulamento n.° 2124/85 [Regulamento n.° 2124/85 da Comissão, de 26 de Julho de 1985 (JO L 198, p. 31)]; (ver segundo considerando), através do qual — como se disse — foram adoptadas as medidas cautelares necessárias em matéria de preços para fazer face à omissão persistente do Conselho.

6. As recorrentes na causa principal também constestaram a competência da Comissão relativamente a um aspecto mais específico.

Sobretudo na audiência, sublinharam que a Comissão, ao fixar o preço de intervenção (isto é, o preço a que os quantitativos de trigo que beneficiariam da intervenção especial deviam ser retirados pelas autoridades nacionais), não estava habilitada a aplicar reduções, considerando o facto de a qualidade de trigo objecto da medida ser inferior à qualidade média.

7. É oportuno precisar que, nos termos do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2727/75, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1151/77, o preço de referência é fixado para o trigo mole que corresponde às exigências requeridas ao nível de uma qualidade panificável *média*; todavia, considerando que o objectivo próprio das medidas especiais de intervenção (apoio do mercado relativamente ao preço de referência) pode ser atingido igualmente com medidas de apoio respeitantes a trigo de qualidade diversa da média, o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2727/75, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 1151/77, prevê que as medidas especiais possam incidir sobre qualidades de trigo diferentes da qualidade para a qual é fixado o preço de referência e, em especial (ver terceiro considerando do Regulamento n.° 1151/77), incidir sobre trigo que corresponde às exigências mínimas requeridas para a panificação: neste caso, porém, deverá ser aplicada uma redução relativamente ao preço que seria fixado no caso de a medida especial ter incidido sobre um trigo de qualidade média.

A partir da campanha de 1981/1982, o Conselho estabeleceu anualmente o preço de referência para o trigo de qualidade média, indicando ao mesmo tempo, numa nota de pé de página, a redução a aplicar em caso de medidas especiais respeitantes a trigo de qualidade mínima [ver regulamentos n.os 1950/81 [6], 1452/82 [7] e 1564/83 [8], relativos à fixação dos preços agrícolas para as campanhas de 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984, respectivamente].

Todavia, no Regulamento (CEE) n.° 1019/84, o Conselho considerou preferível que o preço a aplicar no caso de medidas especiais para a qualidade mínima deixasse de ser fixado no regulamento anual sobre preços, passando a ser «calculado no próprio momento da eventual aplicação de tais medidas».

Segundo a recorrente, através de tal previsão, o Conselho não teria pretendido deixar à Comissão a incumbência de estabelecer as reduções para o trigo de qualidade inferior à média, mas, pelo contrário, teria reservado para si a definição de tais reduções, já não a título preventivo, no início de campanha, mas no momento da adopção das próprias medidas.

8. Esta tese não se mostra convincente, à luz das considerações seguintes.

Antes de mais, a Comissão é competente para decidir, segundo o processo do comité de gestão, acerca da natureza e da aplicação

6 — Regulamento (CEE) n.° 1950/81 do Conselho, de 13 de Julho de 1981 (JO L 198, p. 3).

7 — Regulamento n.° 1452/82 do Conselho, de 18 de Maio de 1982 (JO L 164, p. 6).

8 — Regulamento n.° 1564/83 do Conselho, de 14 de Junho de 1983 (JO L 163, p. 1).

das medidas especiais de intervenção (ver artigo 8.°, n.° 2, do regulamento de base).

Situa-se no âmbito desta competência de aplicação a determinação da importância do apoio a conceder numa situação específica; daí resulta que, regra geral, compete à Comissão estabelecer em concreto o preço de intervenção especial, considerando obviamente as exigências do mercado. Mas deve considerar-se que esse preço de intervenção especial abrange todas as suas componentes e, portanto, também os eventuais adicionais ou reduções em razão da qualidade do produto. De resto, o Regulamento n.° 2727/75, também relativamente ao preço de intervenção, prevê, no artigo 7.°, que são definidas de acordo com o processo do comité de gestão as modalidades de aplicação relativas à qualidade e à quantidade mínimas exigíveis para a intervenção em relação a cada cereal, assim como as tabelas de bonificação e de redução aplicáveis para efeitos de intervenção.

Além disso, deve salientar-se que o Conselho, através do Regulamento n.° 1151/77, indicou genericamente que as medidas especiais podem incidir sobre um trigo de qualidade diversa da média e, *em particular*, sobre um trigo de qualidade mínima; por isso, mesmo tendo o Conselho, no decurso de algumas campanhas, procedido directamente à fixação das reduções a aplicar para a qualidade mínima, deve-se considerar que, mesmo durante esse período, a Comissão manteve a sua competência para aplicar todos os outros ajustamentos de preços para qualidades diversas da qualidade mínima.

Portanto, quando o Conselho, pelo Regulamento n.° 1019/84, estabeleceu, como se viu, que as reduções para o trigo de qualidade mínima seriam calculadas no momento da aplicação das medidas especiais, é de considerar que tenha querido alargar também à qualidade mínima a competência da Comissão para definir o ajustamento oportuno.

À luz destas considerações, deve concluir-se no sentido de que a Comissão era competente para adoptar as medidas especiais de intervenção previstas no Regulamento n.° 400/86.

Quanto ao exercício abusivo dos poderes da Comissão

9. As intervenientes na causa principal salientam uma contradição entre a medida especial prevista no Regulamento n.° 400/86 e a que tinha sido objecto, no decurso da campanha anterior, do Regulamento (CEE) n.° 1810/84. O mais sinteticamente possível, o problema seria o seguinte: pelo Regulamento n.° 400/86 foi aplicado um coeficiente de redução maior a um trigo de qualidade superior ao que fora admitido à intervenção especial no ano anterior.

10. A este respeito, deve observar-se que a simples desconformidade relativamente a um acto anterior não pode ser vista como um vício que afecte a validade de um acto, e menos ainda numa situação como a do caso em apreço, na qual estava especificamente previsto que os preços (e as respectivas reduções) seriam calculados no *momento* da aplicação da medida especial.

Além disso, a validade de cada acto deve ser apreciada tendo em conta o amplo poder discricionário de que gozam as instituições

comunitárias no exercício das suas competências em matéria agrícola, poder esse que, como o Tribunal de Justiça já várias vezes sublinhou, faz com que o controlo jurisdicional só possa exercer-se dentro dos limites de um estrito controlo de legalidade [9].

Tal discricionariedade, no caso das medidas aqui em causa, como já se salientou, tanto dizia respeito, de forma mais geral, à definição do nível do preço especial, como, mais especificamente, à definição da qualidade admitida à intervenção especial e, portanto, às respectivas reduções a aplicar relativamente ao preço especial respeitante à qualidade média.

11. Além do mais, resulta dos autos que a dupla decisão, concretizada no Regulamento n.° 400/86, de aumentar a redução e de elevar as exigências qualitativas, veio inscrever-se numa orientação de carácter mais geral, bem conhecida dos operadores económicos (e incentivada também pelos resultados económicos do Regulamento n.° 1810/84), destinada, por um lado, a reduzir o nível geral dos incentivos à produção, para conter os excedentes cerealíferos que se agravaram no decurso dos anos e, por outro, a implementar uma política de qualidade mais selectiva, concentrando os incentivos especiais numa produção de melhor qualidade.

Pode, portanto, concluir-se que a Comissão exerceu correctamente os seus poderes ao determinar o nível do preço especial a que se refere o Regulamento n.° 400/86.

12. À luz do conjunto destas considerações, proponho que se responda ao tribunal nacional da forma seguinte:

«A análise da questão prejudicial não trouxe à luz qualquer elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento n.° 400/86 da Comissão.»

9 — Ver, como mais recente, o acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Biscuits Delacre (C-350/88, Colect., p. I-395).