ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

14 de Março de 2002 *

No processo C-340/98,

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J. Carbery, I. Díez Parra e A. Tanca, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

* Língua do processo: italiano.

apoiado pela

Comissão das Comunidades Europeias, representada por F. P. Ruggeri Laderchi, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto a anulação do artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 1361/98 do Conselho, de 26 de Junho de 1998, que fixa, para a campanha de comercialização de 1998-1999, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem (JO L 185, p. 3), na medida em que não fixa o preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália, tornando assim aplicável em Itália o preço de intervenção do açúcar branco fixado pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 1360/98 do Conselho, de 26 de Junho de 1998, que fixa, para a campanha de comercialização de 1998-1999, certos preços no sector do açúcar e a qualidade-tipo das beterrabas (JO L 185, p. 1), bem como, se for caso disso, a anulação do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1360/98, na medida em que fixa o preço de intervenção do açúcar branco para a Itália,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, N. Colneric (relator), C. Gulmann, J.-P. Puissochet e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 15 de Fevereiro de 2001, no decurso da qual a República Italiana esteve representada por I. M. Braguglia, o Conselho, por F. P. Ruggeri Laderchi, na qualidade de agente, e a Comissão, por L. Visaggio, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Março de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Setembro de 1998, a República Italiana pediu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), a anulação do artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 1361/98 do Conselho, de 26 de Junho de 1998, que fixa, para a campanha de comercialização de 1998-1999, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem (JO L 185, p. 3), na medida em que não fixa o preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália, tornando assim aplicável em Itália o preço de intervenção do açúcar branco fixado pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 1360/98 do Conselho, de 26 de Junho de 1998, que fixa, para a campanha de comercialização de 1998-1999, certos preços no sector do açúcar e a qualidade-tipo das beterrabas (JO L 185, p. 1), bem como, se for caso disso, a anulação do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1360/98, na medida em que fixa o preço de intervenção do açúcar branco para a Itália.

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de Março de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias foi admitida a intervir em apoio dos pedidos do Conselho da União Europeia.

Enquadramento jurídico

Quanto ao Regulamento (CEE) n.º 1785/81

3 No quadro da organização comum de mercado no sector do açúcar (a seguir «OCM do açúcar»), o Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), aplicável na versão resultante do Regulamento (CE) n.º 1101/95 do Conselho, de 24 de Abril de 1995 (JO L 110, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1785/81»), instituiu, no seu título I, um regime de preços e, no seu título III, um regime de quotas.

4 No que respeita ao regime de quotas, é atribuída uma quantidade de base de produção nacional a cada Estado-Membro e repartida entre os produtores nacionais sob a forma de quotas de produção A e B. Essas duas quotas beneficiam de uma garantia de escoamento — sob a forma de preço de intervenção do açúcar branco — tanto no mercado comunitário como nos países terceiros.

5 A propósito do regime dos preços, o artigo 3.°, n.os 1, 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 dispõe:

«1. Será fixado anualmente no que se refere ao açúcar branco:

a) um preço de intervenção para as zonas não deficitárias;

b) um preço de intervenção derivado para cada uma das zonas deficitárias.

[...]

4. O preço de intervenção do açúcar branco será fixado antes de 1 de Agosto no que respeita à campanha de comercialização que começará a 1 de Julho do ano seguinte de acordo com o procedimento previsto no n.° 2 do artigo 43.° do Tratado.

[...]

5. O Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, fixará [...] os preços de intervenção derivados todos os anos, quando fixar o preço de intervenção do açúcar branco.

[...]»

6 Para dar garantias equitativas aos produtores de beterraba, é fixado anualmente um preço mínimo da beterraba, concomitantemente com o preço do açúcar, em função de um preço de base estabelecido em conformidade com o disposto no artigo 4.° do Regulamento n.° 1785/81. Em relação aos preços mínimos para a beterraba, o artigo 5.°, n.^{os} 1, 3 e 4, do mesmo regulamento prevê:

«1. Será fixado anualmente, ao fixar-se o preço de intervenção do açúcar branco, um preço mínimo da beterraba A e um preço mínimo da beterraba B.

[...]

3. Nas zonas em que seja fixado um preço de intervenção derivado do açúcar branco, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B serão acrescidos de um montante igual à diferença entre o preço de intervenção derivado da zona em causa e o preço de intervenção, montante este que será afectado de um coeficiente de 1,30.

4. Na acepção do presente regulamento entende-se por beterraba A e por beterraba B toda a beterraba transformada respectivamente em açúcar A ou em açúcar B [...]»

7 Nos termos do artigo 6.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 1785/81:

«1. [...] os fabricantes de açúcar terão, no acto de compra da beterraba:

[...]

a obrigação de pagar pelo menos um preço mínimo [...]

2. O preço mínimo indicado no n.° 1 corresponde:

a) no que diz respeito às zonas não deficitárias:

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar A, ao preço mínimo da beterraba A,

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar B, ao preço mínimo da beterraba B;

b) no que diz respeito às zonas deficitárias:

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar A, ao preço mínimo da beterraba A acrescido de acordo com o n.° 3 do artigo 5.°,

— relativamente à beterraba que será transformada em açúcar B, ao preço mínimo da beterraba B acrescido de acordo com o n.° 3 do artigo 5.°»

8 Por conseguinte, são aplicáveis às zonas consideradas deficitárias, na acepção da OCM do açúcar, os preços de intervenção derivados, por força do artigo 3.°, n.os 1, alínea b), e 5, do Regulamento n.° 1785/81, e os preços mínimos da beterraba acrescidos, de acordo com o disposto no artigo 5.°, n.° 3, do mesmo regulamento.

9 Este sistema que é, em geral, conhecido sob a denominação de «regionalização» permite fixar para as zonas deficitárias preços mais elevados do que os preços correspondentes para as zonas não deficitárias.

Quanto aos regulamentos de base anteriores ao Regulamento n.° 1785/81

10 O Regulamento n.° 1009/67/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1967, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO 1967, 308, p. 1), previa já, para o açúcar branco, a fixação de preços de intervenção derivados.

11 O Regulamento (CEE) n.º 3330/74 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1974, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 359, p. 1), que sucedeu a esse primeiro regulamento, conservava, no essencial, a sua regulamentação. Em relação à fixação dos preços de intervenção derivados, o seu artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, previa:

«1. Para a zona mais excedentária da Comunidade, é fixado anualmente um preço de intervenção para o açúcar branco.

2. Para outras zonas, são fixados preços de intervenção derivados, tendo em conta as diferenças regionais de preço do açúcar que são previsíveis, em caso de colheita normal e de livre circulação do açúcar, com base nas condições naturais da formação dos preços do mercado.»

12 Este último regulamento foi substituído, por seu turno, pelo Regulamento n.º 1785/81.

Quanto aos regulamentos relativos à campanha de 1998/1999

13 O Regulamento n.º 1361/98, adoptado com fundamento no Regulamento n.º 1785/81, especifica, a propósito da fixação dos preços de intervenção derivados, nos seus segundo e terceiro considerandos:

«[...] o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 prevê que os preços de intervenção derivados do açúcar branco devem ser fixados para cada uma das zonas deficitárias; [...] nessa fixação, há que ter em conta as diferenças regionais

do preço do açúcar que, em caso de colheita normal e de livre circulação do açúcar, podem ser estimadas com base nas condições naturais de formação dos preços de mercado;

[...] é previsível uma situação de abastecimento deficitário nas zonas de produção da Irlanda, Reino Unido, Espanha, Portugal e Finlândia».

14 Em conformidade com o terceiro considerando, o artigo 1.° do Regulamento n.° 1361/98 fixou um preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas do Reino Unido, da Irlanda, de Portugal, da Finlândia e de Espanha.

15 Não tendo sido fixado qualquer preço de intervenção derivado pelo Regulamento n.° 1361/98 para a Itália, o preço de intervenção do açúcar branco fixado pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1360/98 foi igualmente aplicado em Itália para a campanha de 1998/1999. Por este facto, a Itália foi tratada como um Estado-Membro excedentário.

O recurso

16 Foi neste contexto que a República Italiana interpôs o presente recurso, que tem por objecto a anulação do artigo 1.° do Regulamento n.° 1361/98, na medida em que não fixa o preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália, para a campanha de 1998/1999, bem como, se for caso disso, a anulação do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1360/98, na medida em que fixa o preço de intervenção do açúcar branco igualmente para a Itália.

17 Em apoio do seu recurso, o Governo italiano alega três fundamentos.

18 Em primeiro lugar, denuncia uma violação do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 e, por consequência, uma violação do princípio da protecção da confiança legítima, pela razão de que a fixação dos preços para a campanha de comercialização de 1998/1999 só teve lugar em 26 de Junho de 1998 e, por isso, foi tardia.

19 Em segundo lugar, o Governo italiano alega uma violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE). O Regulamento n.° 1361/98 não conteria uma fundamentação satisfatória no que respeita à não fixação de um preço de intervenção derivado do açúcar branco para a Itália, nem uma indicação quanto à mudança de método de avaliação da situação.

20 Em terceiro e último lugar, o Governo italiano invoca que há violação do princípio da igualdade de tratamento, pelo facto de não ser em aplicação dos mesmos critérios que a República Italiana foi considerada um Estado-Membro excedentário, quando outros Estados-Membros foram classificados como zonas deficitárias.

Quanto ao fundamento baseado na adopção tardia dos Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98

Quanto ao motivo de crítica baseado na violação do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81

Argumentos das partes

21 Segundo o Governo italiano, o Conselho violou as disposições do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81, dado que o preço de intervenção do açúcar

branco e os preços de intervenção derivados do açúcar branco para a campanha de 1998/1999 foram fixados, respectivamente, pelos Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98, adoptados em 26 de Junho de 1998 e entrados em vigor em 1 de Julho de 1998, quando deviam ser fixados antes de Agosto de 1997.

22 Sustentando o Conselho que goza de uma grande margem de apreciação em matéria agrícola, nomeadamente em relação ao respeito dos prazos não imperativos, tais como o prazo em questão no caso em apreço, o Governo italiano nega a existência de tal margem de apreciação por ocasião da fixação dos preços de intervenção. Baseando-se no acórdão de 11 de Agosto de 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e o. (C-1/94, Colect., p. I-2363, n.° 21), entende que a letra e o espírito do artigo 3.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1785/81 militam a favor do carácter imperativo do prazo nele referido.

23 Em resposta, o Conselho sublinha as diferenças que existem, em sua opinião, entre a regulamentação em causa no acórdão Cavarzere Produzioni Industriali e o., já referido, e a regulamentação em questão no presente processo. Especifica, além disso, que, desde o estabelecimento da OCM do açúcar, nunca adoptou os regulamentos respeitantes a uma campanha de comercialização (a seguir «regulamentos de campanha») antes da data que figura no Regulamento n.° 1785/81.

24 A Comissão salienta que o motivo de crítica avançado pelo Governo italiano é análogo ao formulado no processo que deu origem ao acórdão de 6 de Julho de 2000, Eridania (C-289/97, Colect., p. I-5409, a seguir «acórdão de 6 de Julho de 2000»). Opõe-se a que seja reconhecido um carácter peremptório ao prazo em questão no caso em apreço, pela razão, principalmente, de que o desrespeito desse prazo não implica qualquer sanção. Em sua opinião, diferentemente do processo que deu origem ao acórdão Cavarzere Produzioni Industriali e o., já referido, o conjunto da regulamentação aplicável no caso em apreço conduz, nomeadamente, a excluir que a sanção do desrespeito do prazo em causa possa ser a perda, pelo Conselho, da competência de fixar os preços para uma determinada campanha.

Apreciação do Tribunal

25 A título preliminar, há que recordar que o Tribunal de Justiça reconheceu, no n.º 34 do acórdão de 6 de Julho de 2000, que a data-limite de 1 de Agosto que figura no artigo 3.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1785/81 não tem carácter peremptório e que, consequentemente, o desrespeito dessa data-limite não poderá ter por efeito invalidar o Regulamento (CE) n.º 1580/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que fixa, para a campanha de comercialização de 1996/1997, os preços de intervenção derivados do açúcar branco, o preço de intervenção do açúcar bruto, os preços mínimos da beterraba A e da beterraba B e o montante do reembolso para a perequação das despesas de armazenagem (JO L 206, p. 9), quando este fixa os preços de intervenção após 1 de Agosto.

26 O Tribunal de Justiça chegou a essa conclusão, examinando, nomeadamente, os objectivos que prossegue o regime de preços instaurado pelo artigo 3.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1785/81. Salientou, em particular, no n.º 30 do acórdão de 6 de Julho de 2000, que, no interesse de um bom funcionamento do mecanismo dos preços de intervenção em relação aos objectivos do regime de preços, convém que a data em que esses preços são fixados seja a mais próxima possível da da abertura da campanha pertinente. Com efeito, esses preços são determinados em função da relação entre o volume da produção disponível durante a futura campanha e o do consumo previsível no decurso da mesma campanha. Assim, quanto mais a fixação dos preços se aproximar da data de 1 de Julho, tanto mais fiáveis podem ser considerados os dados em que assenta a apreciação dos volumes.

27 Essa consideração vale igualmente para os Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98, na medida em que foram adoptados após o prazo instituído pelo artigo 3.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1785/81.

28 Com efeito, no âmbito do presente recurso, o Governo italiano não apresentou qualquer argumento que o Tribunal de Justiça não tivesse já rejeitado no seu acórdão de 6 de Julho de 2000.

29 Por isso, a validade dos Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98 não poderá ser posta em causa pelo facto de estes terem sido adoptados em violação do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81.

30 O motivo de crítica baseado na violação do artigo 3.°, n.os 4 e 5, do Regulamento n.° 1785/81 deve, portanto, ser rejeitado.

Quanto ao motivo de crítica baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

31 O Governo italiano refere que, em Itália, a produção de beterraba para a campanha do açúcar que vai de 1 de Julho de 1998 a 30 de Junho de 1999 foi entregue às empresas do açúcar a partir de Junho de 1998, com base nas sementeiras efectuadas no Outono de 1997 e na Primavera de 1998.

32 Realça o facto de, desde o início da OCM do açúcar, ou seja, cerca de trinta campanhas do açúcar, ter sido sempre fixado para a Itália um preço de

intervenção derivado do açúcar branco destinado a garantir o rendimento dos produtores de beterraba, sem qualquer interrupção. Seria, portanto, a primeira vez que não seria fixado para a Itália um preço de intervenção, e isso sem pré-aviso. Os produtores de beterraba italianos, confiando num precedente com a duração de trinta anos, efectuaram os seus investimentos na perspectiva de obterem um rendimento cerca de 6,5% mais elevado do que o que auferem sem a fixação do preço de intervenção derivado.

33 Segundo o Governo italiano, nenhuma alteração da situação italiana no sector do açúcar pôde provocar a recusa, inesperada, da concessão de um preço de intervenção derivado do açúcar branco para todas as zonas da Itália em relação à campanha de 1998/1999. Tal concessão representaria uma correcção indispensável que permite aos produtores manterem as garantias necessárias no que respeita ao seu emprego e ao seu nível de vida, tal como prevê o terceiro considerando do Regulamento n.º 1785/81.

34 O Conselho insiste na pertinência do acórdão de 17 de Setembro de 1998, Pontillo (C-372/96, Colect., p. I-5091), e refuta a alegação do Governo italiano segundo a qual a situação parece ainda mais grave que a que prevalecia no processo que deu origem ao acórdão de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Colect., p. I-3695, n.os 17 e segs.).

35 A Comissão sustenta igualmente que a resposta do Tribunal de Justiça no acórdão Pontillo, já referido, é igualmente válida no presente caso. Considera, nomeadamente, que a circunstância de todas as zonas da Itália terem beneficiado, durante um longo período, de preços de intervenção derivados não basta, só por si, para criar uma confiança legítima, uma vez que esses preços devem ser fixados de novo para cada campanha, com base nas previsões para a referida campanha.

36 A Comissão sustenta que é inexacto afirmar que a situação da Itália no sector do açúcar, para a campanha de 1998/1999, continuou inalterada em relação às campanhas precedentes. Em sua opinião, se, no decurso das campanhas precedentes, os dados disponíveis no momento da decisão sobre os preços deixavam antever um défice, os dados disponíveis para a campanha de 1998/1999 permitiam, em contrapartida, prever que, contrariamente aos anos precedentes, a Itália já não figuraria entre os Estados-Membros deficitários. Ter-se-ia tratado de uma alteração objectiva da situação de facto.

37 A Comissão rejeita as considerações do Governo italiano segundo as quais as instituições comunitárias deveriam ter efectuado as suas previsões para a campanha de 1998/1999 utilizando um método de cálculo diferente daquele que aplicaram. Declara não ver como tais considerações podem influir nos efeitos do desrespeito da data prevista no artigo 3.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1785/81.

Apreciação do Tribunal

38 Por um lado, o argumento do Governo italiano segundo o qual a fixação dos preços antes de 1 de Agosto visa permitir aos fabricantes de açúcar e aos produtores de beterraba planificar a sua actividade com todo o conhecimento de causa não se afigura fundado.

39 Com efeito, o mecanismo de fixação dos preços de intervenção não pode ter por vocação estabelecer regras que permitam aos operadores do sector do açúcar programar as suas actividades antes da conclusão dos contratos entre fabricantes

de açúcar e produtores de beterraba e antes da sementeira das terras por estes últimos. Os preços em questão não visam guiar o comportamento económico dos operadores do mercado do açúcar, antes constituem uma tentativa de antecipar, no seu interesse, a evolução provável da produção e do consumo com vista a estabilizar o mercado comunitário (acórdão de 6 de Julho de 2000, n.os 31 e 32).

40 Assim, diferentemente do prazo que estava em causa no processo que deu origem ao acórdão Cavarzere Produzioni Industriali e o., já referido, e que visava, segundo o n.º 21 desse acórdão, assegurar aos operadores do sector do açúcar que dispusessem de um prazo de quatro meses para programar as suas actividades, a ultrapassagem da data de 1 de Agosto prevista no artigo 3.º, n.os 4 e 5, do Regulamento n.º 1785/81 não poderá ser susceptível de invalidar o Regulamento n.º 1361/98, na medida em que fixou os preços de intervenção posteriormente à referida data (v., neste sentido, acórdão de 6 de Julho de 2000, n.º 33).

41 Por outro lado, a circunstância de a concessão de preços de intervenção derivados ter sido recusada à Itália, pela primeira vez, após trinta anos não pode caracterizar uma violação do princípio da protecção da confiança legítima.

42 A esse propósito, deve precisar-se que, embora o respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente, que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, em especial num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objectivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica (acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 57, e Pontillo, já referido, n.º 22).

43 O facto de os preços de intervenção, tal como os preços mínimos e os preços acrescidos, serem fixados anualmente demonstra que o Conselho e a Comissão são, por ocasião de cada campanha, chamados a avaliar uma situação económica complexa.

44 Tal como resulta do n.º 47 do acórdão de 6 de Julho de 2000, são chamados a examinar a relação entre os volumes de uma produção ainda não colhida e de um consumo que ainda não começou e, portanto, devem fazer projecções, a partir dos dados comunicados pelos Estados-Membros, que se reportam, ao mesmo tempo, à campanha em curso, no que toca à evolução do consumo, e às perspectivas da campanha futura, no que toca à evolução da produção disponível.

45 Uma vez que o Regulamento n.º 1785/81 obriga, anualmente, o Conselho e a Comissão a determinarem de novo os preços de intervenção assim como os preços mínimos e os preços acrescidos, em função, nomeadamente, da evolução da produção e do consumo, os operadores económicos não podem ter confiança legítima na recondução dos preços decretados para as campanhas precedentes.

46 Deve salientar-se igualmente que a não fixação de um preço de intervenção derivado para a Itália não pôde constituir um evento totalmente inesperado que tenha surpreendido os operadores do sector do açúcar.

47 Tal como o advogado-geral o salientou nos n.ºs 20 a 22 das suas conclusões, os referidos operadores estavam ao corrente, mesmo antes da publicação, em 23 de

Março de 1998, das propostas da Comissão em matéria de preços (JO 1998, C 87, pp. 5 e 7), de que a classificação da Itália como Estado-Membro deficitário, na acepção da OCM do açúcar, estava ameaçada depois das últimas campanhas.

48 Sem mesmo tomar em consideração a circunstância de os representantes dos produtores de açúcar e dos produtores de beterraba terem assento no Comité Consultivo do Açúcar, criado, por força do artigo 40.° do Regulamento n.° 1785/81, pela Decisão 87/75/CEE da Comissão, de 7 de Janeiro de 1987 (JO L 45, p. 16), os diversos recursos interpostos por empresas produtoras de açúcar tanto nos órgãos jurisdicionais nacionais como no Tribunal de Primeira Instância, em que se opuseram, nomeadamente, à qualificação da Itália como zona deficitária nas campanhas de 1995/1996, 1996/1997 e 1997/1998, mostram que a situação deficitária desse Estado-Membro não colhia unanimidade, pelo menos, desde há três anos, e que era previsível uma alteração.

49 Consequentemente, a não fixação de um preço de intervenção derivado tornara-se uma hipótese com a qual os produtores de açúcar e os produtores de beterraba deviam contar.

50 Por isso, o motivo de crítica baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima deve ser rejeitado.

51 Não tendo sido acolhido nenhum dos motivos de crítica do Governo italiano, deve rejeitar-se o fundamento baseado na adopção tardia dos Regulamentos n.^{os} 1360/98 e 1361/98.

Quanto ao fundamento baseado na falta ou na insuficiência da fundamentação prevista no artigo 190.° do Tratado

Quanto ao motivo de crítica baseado na falta de fundamentação da classificação da Itália entre os Estados-Membros não deficitários

Argumentos das partes

52 O Governo italiano observa que o Regulamento n.° 1361/98, que fixa os preços de intervenção derivados para as zonas em que é previsível uma situação de abastecimento deficitário, contentou-se em excluir a Itália da lista dos Estados-Membros abrangidos.

53 Mesmo que o terceiro considerando desse regulamento possa ser interpretado no sentido de que o Conselho considerou que uma situação de abastecimento deficitário não era previsível nas zonas de produção da Itália para a campanha de 1998/1999, tal não bastaria para justificar uma medida tão grave para esse Estado-Membro. Com efeito, não seria possível — nem para os produtores de açúcar e os produtores de beterraba, nem para as autoridades italianas — saber quais são os elementos e critérios com base nos quais foi feita a previsão de uma situação de abastecimento não deficitário em Itália. O Governo italiano e os operadores nacionais do sector do açúcar lesados seriam, por conseguinte, impedidos de exercer o seu direito de defesa.

54 O Governo italiano considera essa falta de fundamentação ainda mais grave pelo facto de ter sido sempre fixado um preço de intervenção derivado ao nível mais elevado para a Itália, desde o início da OCM do açúcar até à campanha de 1997/1998. Parece-lhe impossível passar da fixação do nível mais elevado do preço de intervenção derivado para a eliminação total desse mesmo preço, sem a menor indicação para justificar essa medida muito grave.

55 Em resposta à argumentação do Conselho, o Governo italiano declara não ignorar a jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante aos limites do dever de fundamentação, quando uma instituição deve intervir numa situação económica complexa como é o caso em matéria de política agrícola. Considera todavia que, numa situação tal como a do caso em apreço, é necessário, pelo menos, que seja indicado o critério que permita apreender o raciocínio jurídico que o Conselho seguiu para declarar a Itália Estado-Membro não deficitário.

Apreciação do Tribunal

56 Tal como o recordou o Governo italiano, o terceiro considerando do Regulamento n.° 1361/98 deixa efectivamente transparecer que o Conselho considerou que a Itália já não podia ser classificada entre os Estados-Membros deficitários para a campanha de 1998/1999.

57 Tal fundamentação, ainda que pareça criticável devido ao seu carácter extremamente sucinto, não pode, todavia, ser considerada como desconhecendo o dever de fundamentação imposto pelo artigo 190.° do Tratado, tal como interpretado à luz da jurisprudência constante.

58 Resulta do n.º 38 do acórdão de 6 de Julho de 2000, tal como da jurisprudência aí citada, que a fundamentação deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição de que emana o acto censurado, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo.

59 A fim de precisar o alcance do dever inscrito no artigo 190.º do Tratado, o Tribunal de Justiça especificou que não poderá exigir-se que a fundamentação dos regulamentos especifique os vários elementos de facto ou de direito, por vezes muito numerosos e complexos, em consideração dos quais esses regulamentos foram adoptados, desde que estes se insiram no quadro sistemático do conjunto de que fazem parte (v., nomeadamente, acórdão de 6 de Julho de 2000, n.º 40). Decidiu igualmente que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do referido artigo deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., nomeadamente, acórdão de 6 de Julho de 2000, n.º 41).

60 Resulta do conjunto regulamentar em que se inscreve o Regulamento n.º 1361/98 tal como do contexto económico no âmbito do qual esse regulamento foi adoptado, e, nomeadamente, da evolução do mercado do açúcar no decurso das últimas campanhas, que nem o Governo italiano nem os operadores económicos no sector do açúcar podiam ignorar as razões que permitiam qualificar a Itália de zona não deficitária.

61 Com efeito, na sua qualidade de membro do Comité de Gestão do Açúcar e devido à obrigação que lhe é imposta pelo Regulamento (CE) n.º 779/96 da Comissão, de 29 de Abril de 1996, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 1785/81 do Conselho no que respeita às comunicações no sector do açúcar (JO L 106, p. 9), de comunicar regularmente dados numéricos tanto sobre a produção em curso como sobre o consumo efectuado, o Governo italiano

foi estreitamente associado ao processo de avaliação da relação entre os volumes de uma produção ainda não colhida e de um consumo que ainda não começou. Por outro lado, resulta da descrição detalhada desse processo, efectuada pelo Conselho no quadro da causa que deu origem ao acórdão de 6 de Julho de 2000, que os operadores económicos no mercado do açúcar, isto é, os produtores de açúcar e os produtores de beterraba, participaram nesse processo por intermédio dos seus representantes. Assim, estavam igualmente ao corrente das avaliações efectuadas com vista a fixar os preços de intervenção e os preços mínimos para a campanha de 1998/1999.

62 Além disso, nem o Governo italiano nem os produtores de beterraba podiam ignorar a evolução do mercado do açúcar desde os anos 90. Tal como resulta do n.º 67 do acórdão de 6 de Julho de 2000, essa evolução é caracterizada, nomeadamente, por uma tendência para uma descida lenta, mas constante, do consumo.

63 Resulta das considerações que precedem que, no contexto regulamentar em causa e da evolução do mercado em causa, a fundamentação do Regulamento n.º 1361/98 quanto à classificação da Itália na categoria das zonas não deficitárias para a campanha de 1998/1999, se bem que muito sucinta, basta para satisfazer as exigências de fundamentação resultantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Quanto ao motivo de crítica baseado na falta de fundamentação de uma mudança de método de previsão

Argumentos das partes

64 O Governo italiano considera que a recusa de aplicar a regionalização à Itália só pode assentar numa mudança de método de previsão. Em conformidade com o

disposto no artigo 190.° do Tratado, essa mudança deveria ter sido fundamentada no Regulamento n.° 1361/98. Ora, tal fundamentação seria inexistente.

65 Segundo o Governo italiano, foi na sua contestação que o Conselho revelou, pela primeira vez, que critério tinha utilizado para avaliar a evolução futura do mercado italiano e para efectuar a previsão do carácter não deficitário da Itália.

66 Esse critério, em virtude do qual devem ser consideradas deficitárias as zonas em que a previsão do consumo é superior à da produção sob as quotas A e B (a seguir «método comunitário»), não seria previsto pela regulamentação comunitária. Segundo o Governo italiano, a avaliação da situação deve basear-se na quantidade de açúcar importado no estado bruto, deduzidas as exportações, método que ele chama «método italiano». Como justificação, o referido governo examina longamente a regulamentação em matéria de açúcar anterior ao Regulamento de base n.° 1785/81 e deduz daí, quanto ao regime actual resultante deste último regulamento, que ele não comporta a indicação de um critério diferente.

67 Os dados comunicados pelos Estados-Membros, em conformidade com o Regulamento n.° 779/96, deveriam ser utilizados com vista a permitir uma melhor gestão do mercado do açúcar no interior da União Europeia, mas nunca teriam sido destinados a demonstrar a situação deficitária ou não de um Estado-Membro.

68 O Governo italiano analisa a situação das últimas campanhas do açúcar, simultaneamente, segundo o método italiano e segundo o método comunitário. A aplicação do método italiano redundaria efectivamente na verificação de uma situação deficitária, tal como foi reconhecida pelos diferentes regulamentos de campanha, enquanto o método comunitário teria redundado, pelo menos, para algumas campanhas, numa situação excedentária, diferentemente do que aconteceu com os regulamentos de campanha efectivamente adoptados.

69 O Governo italiano conclui daí que o Conselho aplicou de maneira ilegal e arbitrária o critério da relação entre o consumo e a produção para a campanha de 1998/1999 e que o critério proposto por este governo teria conduzido o Conselho a verificar uma situação deficitária e a fixar, também para a Itália, um preço de intervenção derivado do açúcar branco para a referida campanha.

70 A Comissão e o Conselho sublinham que os regulamentos de campanha são elaborados com fundamento em previsões respeitantes a uma realidade futura e, em certa medida, incerta. Se a regulamentação em matéria de açúcar não prevê nenhum critério, o método de previsão aplicado para a campanha de 1998/1999 seria o utilizado pela Comissão e pelo Conselho para as campanhas precedentes. Ele seria bem conhecido do Governo italiano, estando este estreitamente associado à elaboração das previsões.

Apreciação do Tribunal

71 A título preliminar, há que reconhecer que, na hipótese de uma mudança de método para avaliar a produção e o consumo futuros, os Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98 não conteriam uma fundamentação suficiente, clara e inequívoca que permitisse às autoridades italianas e aos operadores económicos italianos conhecerem as razões da classificação da Itália entre os Estados-Membros não deficitários e que permitisse ao órgão jurisdicional comunitário exercer o seu controlo.

72 Todavia, o Governo italiano não fez prova bastante da existência de tal mudança de método.

73 Não é contestado que, para a campanha de 1998/1999, o método utilizado pela Comissão e o Conselho para avaliar a situação futura da Itália consistiu em comparar a produção disponível constituída pelas quantidades previsíveis de açúcar A e de açúcar B, eventualmente aumentadas pelo reporte do açúcar C, com o consumo previsível. Assim, a fim de demonstrar que ocorrera uma mudança de método para a campanha de 1998/1999, o Governo italiano deveria ter provado que a Comissão e o Conselho tinham aplicado outro método para as campanhas precedentes.

74 A prova desse outro método resulta, segundo as alegações do Governo italiano, quer do regime aplicável antes da adopção do Regulamento n.º 1785/81 quer dos regulamentos de campanha adoptados antes desse último regulamento. O referido método seria baseado no critério da quantidade de açúcar importado no estado bruto, deduzidas as exportações.

75 Ora, por um lado, a fixação de um preço de intervenção derivado não era, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1785/81, regida por regras idênticas às aplicáveis depois e, em particular, na campanha de 1998/1999.

76 Por outro lado, para as duas campanhas que precederam a de 1998/1999, resulta evidente do acórdão de 6 de Julho de 2000, no tocante à campanha de 1996/1997, e do acórdão de 12 de Março de 2002, Eridania (C-160/98, Colect., p. I-2533), no tocante à campanha de 1997/1998, que a Comissão e o Conselho aplicaram o mesmo método de avaliação que aplicaram para a campanha em causa no caso em apreço, equacionando a produção e o consumo estimados para a campanha futura. Com efeito, segundo o n.º 46 do acórdão de 6 de Julho de 2000 e o n.º 14 das conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo C-160/98, há défice, na acepção do Regulamento n.º 1785/81, quando o total da produção disponível for inferior ao consumo. Foi nessa base que a Comissão e o Conselho avaliaram a situação previsível em Itália para cada uma das campanhas de 1996/1997 e 1997/1998 e que o Tribunal de Justiça e o advogado-geral J. Mischo examinaram a regularidade dessas apreciações.

77 O Governo italiano, aliás, não emitiu, na altura, qualquer protesto e nem sequer formulou reservas quanto ao método utilizado, que era dele bem conhecido em razão da sua colaboração estreita com a Comissão no quadro da OCM do açúcar.

78 Por conseguinte, o fundamento baseado na falta de fundamentação da pretensa mudança do método de avaliação não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento baseado na violação do princípio da igualdade

Argumentos das partes

79 O Governo italiano denuncia uma violação do princípio da igualdade em relação a ele, pela razão de que critérios diferentes e contraditórios — que não pode, aliás, senão tentar advinhar, na ausência total de fundamentação — foram escolhidos a fim de demonstrar, por um lado, o carácter deficitário do Reino Unido, da Irlanda, de Portugal, da Finlândia e de Espanha e, por outro, o carácter não deficitário da Itália.

80 Com vista a demonstrar que a situação da Itália era a mesma que a dos outros Estados-Membros classificados deficitários, o Governo italiano toma como exemplo a situação da Irlanda. Segundo esse governo, resulta do quadro C, intitulado «Sector do açúcar, comparação entre a produção física/jurídica e o consumo», e anexado à sua réplica, que, embora, para as campanhas de

1992/1993 a 1997/1998, a relação entre a produção e o consumo tenha sido positiva na Irlanda e que, portanto, esse Estado-Membro se revelasse excedentário, o referido Estado foi, todavia, classificado entre os Estados-Membros deficitários e obteve um preço de intervenção derivado do açúcar branco.

81 O Governo italiano alega, por isso, que, apesar da previsibilidade da situação não deficitária da Irlanda para a campanha de 1998/1999, esse Estado-Membro, mesmo assim, beneficiou de um preço de intervenção derivado para a referida campanha, diferentemente do que foi decidido para a Itália.

82 A propósito do quadro C apresentado pelo Governo italiano, o Conselho denuncia uma imprecisão quanto à fonte dos dados e quanto ao momento a que os números se referem. Interroga-se sobre se, nomeadamente, esses dados são definitivos e obtidos após o fim da campanha de comercialização ou se são provisórios.

83 No que respeita à avaliação da situação de cada Estado-Membro a fim de determinar se ela é deficitária ou excedentária, o Conselho remete especialmente para a diferença que existe entre verificações e previsões. No caso em apreço, procederia apenas a previsões. Assim, o facto de uma zona de produção se revelar finalmente excedentária no termo da campanha de comercialização, quando tinha sido considerado que seria deficitária, não invalidaria os regulamentos de campanha correspondentes, que fixaram os preços, pois seriam inteiramente justificados pelas circunstâncias existentes na altura em que o Conselho teve de fazer a previsão.

84 O Conselho entende, além disso, que, embora o Governo italiano tente demonstrar que o Conselho interpretou de maneira errónea os dados relativos à Irlanda, tal não tem, de qualquer forma, nenhuma influência na avaliação dos dados relativos à Itália.

85 A Comissão faz sua a argumentação do Conselho. Entende que o Governo italiano não produziu qualquer elemento em apoio das suas afirmações, por não ter demonstrado que a Itália conheceu uma situação deficitária no decurso da campanha de 1998/1999 e que, portanto, foi vítima de uma discriminação em relação às outras zonas deficitárias.

86 Quanto à pretensa disparidade de tratamento em relação à Irlanda, a Comissão sublinha que o argumento italiano poderia, no máximo, pôr em questão a fixação dos preços para a Irlanda, mas seguramente não a fixação para a Itália, que foi efectuada regularmente. Além disso, sublinha que a fixação dos preços de intervenção derivados para a Irlanda é plenamente justificada tendo em consideração a estrutura do mercado da beterraba sacarina na Irlanda e no Reino Unido, bem como a posição geográfica desses dois Estados-Membros que, desde a sua adesão, foram sempre considerados uma só e mesma zona de produção.

Apreciação do Tribunal

87 Mesmo que tenha existido um tratamento desigual, tal como o afirma o Governo italiano, não deve dar-se provimento ao recurso.

88 Como resulta do n.º 76 do presente acórdão, há défice, na acepção do Regulamento n.º 1785/81, quando o total da produção disponível for inferior ao consumo.

89 Foi em aplicação deste critério, que é o critério pertinente, que o Conselho avaliou a situação da Itália na campanha de 1998/1999 e concluiu que ela não seria deficitária.

90 A alegada aplicação de outros critérios aos Estados-Membros qualificados de deficitários para a mesma campanha, supondo-a demonstrada, não poderá pôr em causa os Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98 em relação à Itália. Com efeito, este Estado-Membro não pode pedir a aplicação de outro método senão o método pertinente.

91 Quanto, mais especificamente, à situação da Irlanda, mesmo pressupondo que a fixação de um preço de intervenção derivado para esse Estado-Membro seja o resultado de um erro de avaliação, tal avaliação errónea não teria incidência nos Regulamentos n.os 1360/98 e 1361/98 senão na medida em que dizem respeito à Irlanda. De igual modo, esse argumento não pode invalidar os referidos regulamentos na medida em que dizem respeito à Itália.

92 Por conseguinte, o fundamento baseado na violação do princípio da igualdade também não poderá ser acolhido.

93 Assim, deve ser negado provimento ao recurso da República Italiana.

Quanto às despesas

94 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo o Conselho requerido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Por força do n.° 4, primeiro parágrafo, da mesma disposição, a Comissão, que interveio no litígio, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

3) **A Comissão das Comunidades Europeias suportará as suas próprias despesas.**

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Março de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken