ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

5 de Junho de 2008 *

No processo C-534/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela Corte suprema di cassazione (Itália), por decisão de 23 de Novembro de 2006, entrado no Tribunal de Justiça em 27 de Dezembro de 2006, no processo

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

contra

Regione Lazio,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

* Língua do processo: italiano.

composto por: G. Arestis, presidente de secção, J. Malenovský e T. von Danwitz (relator), juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, por G. Fontana e P. Galli, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por G. Aiello, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo helénico, por I. Chalkias e I. Pouli, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Cattabriga, na qualidade de agente,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 13. º do Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (a seguir «ILCO») e a Regione Lazio a propósito da recusa do pagamento, por esta última, de uma contribuição financeira concedida à ILCO.

Quadro jurídico

3 O Regulamento n.º 866/90 prevê, no seu artigo 13.º, que «são excluídos os investimentos [...] para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes de países terceiros».

4 O n.º 2 do artigo 17.º deste regulamento, intitulado «Processos de pagamento da contribuição», dispõe:

«A autoridade ou o organismo intermediário referido no n.º 1 verificará os documentos comprovativos relativos às despesas dos beneficiários finais e assegurar-se-á da regularidade dos mesmos antes de pagar a participação comunitária. […]»

5 O artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20), dispõe:

«Redução, suspensão [e supressão] da contribuição

1. Se a realização de uma acção ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria […]

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

3. Qualquer verba que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. [...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

6 A ILCO obteve uma contribuição financeira igual a 50% das despesas elegíveis, da qual metade por conta do orçamento da Regione Lazio e a outra metade do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), para a realização em duas fases de uma instalação de abate, de transformação e de conservação de carne de ovino no território da comuna de Acquapendente.

7 Em acta de 17 de Outubro de 1996, a Regione Lazio previa inicialmente o pagamento do saldo da contribuição ainda devida à ILCO.

8 Todavia, no mesmo mês, na sequência de um controlo no local, as autoridades regionais constataram que tinham sido abatidos na instalação co-financiada ovinos provenientes de países terceiros.

9 Tendo a Regione Lazio, por este motivo, decidido suspender o pagamento do saldo da contribuição financeira, a ILCO apresentou no Tribunale di Roma um requerimento de injunção para o pagamento do montante de 1 617 575 382 ITL, que foi julgado procedente por despacho de 5 de Junho de 1997.

10 Resulta das observações da ILCO que, em 19 de Junho de 1997, a Comissão fixou o termo do prazo para a execução dos pagamentos devidos à ILCO em 31 de Dezembro de 1997 e que a Regione Lazio informou a Comissão, por cartas de Junho, Agosto e Outubro de 1997, de que os inquéritos judiciais em curso se poderiam prolongar para além dessa data, pedindo informações quanto ao procedimento a seguir.

11 Em 1 de Outubro de 1997, a Regione Lazio deduziu oposição contra o despacho do Tribunale di Roma de 5 de Junho de 1997, que foi rejeitada por sentença de 26 de Março de 1999.

12 Esta sentença foi todavia anulada pela Corte d'appello di Roma, por acórdão de 9 de Setembro de 2002.

13 Segundo as observações da Comissão, resulta dos controlos efectuados que 7,4% do número total de animais abatidos em 1997, 1998 e 2000 na instalação co-financiada eram de origem extracomunitária.

14 Por outro lado, as observações da ILCO e da Comissão referem a circunstância de que, em 26 de Setembro de 2002, a Comissão propôs à Regione Lazio que, sem recorrer a uma decisão de redução com base no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2082/93, reduzisse o saldo devido à ILCO em 11,47% do montante total da contribuição. Por decisão de 18 de Outubro de 2002, a Regione Lazio aceitou essa proposta.

15 Em 9 de Janeiro de 2003, a ILCO interpôs recurso de cassação do acórdão da Corte d'appello di Roma de 9 de Setembro de 2002, invocando nomeadamente uma violação do artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90.

16 Na Corte suprema di cassazione, a ILCO defendeu que, dispondo este artigo unicamente que a contribuição comunitária não pode ser concedida para financiar projectos tendo por objecto a transformação de produtos provenientes de países terceiros, daí não decorre que um operador económico que obteve um financiamento e utilizou o mesmo em conformidade com as regras comunitárias, e que respeitou as obrigações assumidas e atingiu os objectivos previstos no programa em causa, não possa abater igualmente animais provenientes de países terceiros.

17 Considerando que devia ser negado provimento ao recurso de cassação da ILCO se o artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 impusesse que a instalação co-financiada se destinasse exclusivamente à transformação de produtos de origem comunitária, a Corte suprema di cassazione suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte:

«O artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 [...] deve ser interpretado no sentido de que o [pagamento de uma contribuição financeira é] excluído nos casos em que se proceda (igualmente) à comercialização e/ou transformação de produtos não provenientes da Comunidade, apesar de ter sido respeitado o programa específico para o qual [a referida contribuição financeira] foi obtid[a], mediante a comercialização e/ou transformação de produtos provenientes da Comunidade na quantidade programada?»

Quanto à questão prejudicial

18 Há que precisar, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça é chamado expressamente a interpretar o artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90, com exclusão do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, o qual constitui a base jurídica de uma eventual decisão da Comissão de redução, suspensão ou supressão de uma contribuição financeira.

19 Uma vez que resulta da decisão de reenvio que o litígio no processo principal é relativo à totalidade da contribuição financeira concedida à ILCO, há que determinar se, num contexto como o do processo principal, o artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 habilita a autoridade competente, no âmbito da sua relação jurídica com o beneficiário final, a recusar completamente o pagamento da contribuição financeira concedida a este último.

20 Nas suas observações, a ILCO e a Comissão afirmam que a comercialização ou a transformação de ovinos provenientes de países terceiros não pode excluir o financiamento na sua totalidade. O Governo helénico sublinha, por seu lado, que, em certas condições, o beneficiário da contribuição pode utilizar a unidade co-financiada igualmente para a transformação e a comercialização de ovinos provenientes de países terceiros.

21 Por seu turno, o Governo italiano defende uma interpretação estrita do artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90, excluindo qualquer contribuição financeira comunitária no caso de produtos extracomunitários terem sido comercializados ou transformados na instalação que beneficiou de tal contribuição. Em apoio desta tese, este governo defende que o legislador comunitário previu disposições expressas para todas as derrogações às condições impostas neste artigo.

22 A referida tese não pode, contudo, ser aceite. Com efeito, importa salientar que, em circunstâncias como as do processo principal, não está em causa uma derrogação formal às condições previstas no referido artigo. Trata-se antes da questão de saber se a autoridade competente está em condições de recusar integralmente o pagamento da contribuição concedida quando *a posteriori* se afigure que um investimento que beneficiou de uma contribuição financeira serviu, em certa medida, para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes de países terceiros. A este respeito, há que analisar as exigências que decorrem do artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 e do princípio da proporcionalidade.

23 Quanto à interpretação do artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90, é de salientar que resulta do teor desta disposição que ela não prevê expressamente uma obrigação para o beneficiário de uma contribuição financeira, mas impõe condições para a concessão de tal contribuição.

24 Todavia, o facto de o legislador comunitário, nesse artigo 13.º, estabelecer unicamente a proibição de financiar um projecto de investimento para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes de países terceiros implica logicamente que o beneficiário deva, na fase de execução do projecto subvencionado, respeitar o objectivo comunitário que motivou o seu financiamento, como salienta, com razão, o Governo helénico nas suas observações. Com efeito, se o beneficiário de uma contribuição financeira fosse livre de utilizar as instalações co-financiadas para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes do exterior da Comunidade, o objectivo desta disposição do artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90, a saber, melhorar a comercialização e a transformação dos produtos agrícolas comunitários, não poderia ser realizado.

25 Quanto à questão de saber se a inobservância de tal obrigação por parte do referido beneficiário habilita a autoridade competente a recusar completamente o pagamento da contribuição financeira, recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que constitui um princípio geral de direito comunitário que foi reiteradamente confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente no domínio da política agrícola comum, deve ser respeitado enquanto tal, tanto pelo legislador comunitário como pelos legisladores e pelos juízes nacionais que aplicam o direito comunitário. Este princípio exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites daquilo que é adequado e necessário para a realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista a possibilidade de escolher entre várias medidas adequadas, -se deve recorrer à menos onerosa e que os inconvenientes gerados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos que se pretendem alcançar (v. acórdão de 17 de Janeiro de 2008, Viamex Agrar Handel e ZVK, C-37/06 e C-58/06, Colect., p. I-69, n.ºs 33 e 35 e jurisprudência aí citada).

26 A este respeito, há que verificar, em conformidade com jurisprudência assente, se as obrigações em causa num contexto como o do processo principal devem ser

consideradas obrigações principais, cujo respeito é de fundamental importância para o bom funcionamento de um sistema comunitário e cuja violação pode acarretar a perda total da contribuição financeira em causa, sem que isso dê origem a uma violação do princípio da proporcionalidade, ou obrigações secundárias, cuja violação não deveria ser sancionada com o mesmo rigor que a inobservância de uma obrigação principal (v., por analogia, quanto à questão da perda total de uma caução, acórdão de 27 de Novembro de 1986, Maas, 21/85, Colect., p. 3537, n.º 15 e jurisprudência citada).

27 Deve reconhecer-se que o artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 não fornece nenhum elemento que permita precisar o alcance da obrigação do beneficiário, em especial quanto à persistência desta no tempo, à influência que certas circunstâncias particulares podem ter sobre esta obrigação e ao impacto da existência de um programa específico que fixa objectivos quanto à utilização da instalação co-financiada.

28 Ora, a este respeito, o Governo helénico e a Comissão salientam, acertadamente, que existem razões legítimas que podem levar o beneficiário de uma contribuição a utilizar posteriormente as instalações subvencionadas também para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes de países terceiros. Assim, em circunstâncias como as do processo principal, o facto de a epidemia da encefalopatia espongiforme bovina ter provocado um aumento importante da procura de carne de ovino, o que reduziu a disponibilidade deste produto no mercado comunitário, é susceptível de constituir uma razão legítima, como defende a Comissão.

29 Além disso, há que salientar que a quantidade de produtos provenientes dos Estados-Membros tratados na instalação co-financiada em causa no processo principal corresponde à quantidade prevista pelo programa específico no âmbito do qual a contribuição financeira foi concedida e que apenas 7,4% do número total de animais abatidos nesta instalação eram de origem extracomunitária.

30 Assim, deve considerar-se que, tendo em conta particularidades como as que caracterizam o processo principal, recordadas nos n.os 28 e 29 do presente acórdão, e na falta de indicações no artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 quanto ao alcance da obrigação que dele resulta para o beneficiário de uma contribuição financeira de não utilizar as instalações co-financiadas para a comercialização ou a transformação de produtos provenientes de países terceiros, não se pode concluir, numa situação como a do processo principal, ter-se verificado uma violação de uma obrigação principal que implique a perda total da contribuição financeira em causa. Esta apreciação é, de resto, confirmada pelo acordo celebrado entre a Regione Lazio e a Comissão de reduzir o saldo da contribuição em causa num montante de 11,47% do total, sem que a Comissão tenha tomado uma decisão de redução, nem sequer de supressão da referida contribuição.

31 Tendo em consideração o que precede, há que responder à questão submetida que o artigo 13.º do Regulamento n.º 866/90 deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias como as do processo principal, não exclui o pagamento de uma contribuição financeira no caso de se proceder igualmente à comercialização ou à transformação de produtos com origem fora do território comunitário, apesar de o programa específico para o qual a referida contribuição financeira foi obtida ter sido respeitado, na medida em que produtos com origem na Comunidade foram comercializados e/ou transformados nas quantidades previstas.

Quanto às despesas

32 Revestindo 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. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

O artigo 13.º, do Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias como as do processo principal, não exclui o pagamento de uma contribuição financeira no caso de se proceder igualmente à comercialização ou à transformação de produtos com origem fora do território comunitário, apesar de o programa específico para o qual a referida contribuição financeira foi obtida ter sido respeitado, na medida em que produtos com origem na Comunidade foram comercializados e/ou transformados nas quantidades previstas.

Assinaturas