ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
20 de Novembro de 1997 *

No processo C-244/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Dioikitiko Protodikeio Athinon, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

P. Moskof AE

e

Ethnikos Organismos Kapnou,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CE) n.° 3477/93 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1993, relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco (JO L 317, p. 30),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann e L. Sevón (relator), juízes,

* Língua do processo: grego.

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: L. Hewlett,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de P. Moskof AE, por Panagiotis Yatagantzidis e Eleni Metaxaki, advogados no foro de Atenas,

— em representação do Ethnikos Organismos Kapnou, por Achilleas Martinis, advogado no foro de Atenas,

— em representação do Governo grego, por Meletis Tsotsanis, jurista no Ministério da Agricultura, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, por Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Dimitrios Gouloussis, consultor jurídico, e Klaus-Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de P. Moskof AE, representada por Panagiotis Yatagantzidis, Eleni Metaxaki e Panagiotis Tridimas, advogado no foro de Atenas, do Governo grego, representado por Ioannis Chalkias, consultor jurídico adjunto no Conselho Jurídico do Estado, e Panagiotis Mylonopoulos, colaborador jurídico A no Serviço

Especial do Contencioso Comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, do Governo italiano, representado por Oscar Fiumara, e da Comissão, representada por Maria Condou-Durande, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 6 de Fevereiro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Maio de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 24 de Maio de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 12 de Julho seguinte, o Dioikitiko Protodikeio Athinon interrogou o Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE, sobre a validade do Regulamento (CE) n.° 3477/93 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1993, relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco (JO L 317, p. 30, a seguir «regulamento controvertido»).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe P. Moskof AE (a seguir «Moskof») ao Ethnikos Organismos Kapnou (Organismo Nacional dos Tabacos, a seguir «EOK») a propósito do reembolso pela Moskof ao EOK de um excedente do prémio comunitário pago em relação ao tabaco da variedade Basma colhido em 1992.

Regulamentação aplicável

Organização comum de mercado no sector do tabaco em rama

3 Até à colheita de 1992, inclusive, o Regulamento (CEE) n.° 727/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, que estabelece uma organização comum de mercado no sector do tabaco em rama (JO L 094, p. 1; EE 03 F3 p. 212), estabelecia nomeadamente, nos termos do seu sétimo considerando, um sistema de preço de objectivo, fixado anualmente, tendo em conta a orientação a dar à produção, a um nível pressupondo a gestão racional e a viabilidade económica das empresas de forma a que a retribuição aos produtores fosse suficiente.

4 Para encorajar as compras realizadas pelos utilizadores directamente aos produtores a um preço à produção que se aproximasse o mais possível do preço de objectivo, o artigo 3.° do Regulamento n.° 727/70 previa a concessão de um prémio às pessoas singulares ou colectivas que comprassem tabaco em folha directamente aos produtores da Comunidade e procedessem às operações de primeira transformação e acondicionamento antes da sua incorporação em produtos manufacturados ou da sua exportação para países terceiros.

5 Os artigos 16.° a 18.° do Regulamento n.° 727/70 instituíram o processo do comité de gestão.

6 O Regulamento (CEE) n.° 1726/70 da Comissão, de 25 de Agosto de 1970, relativo às modalidades de concessão do prémio para o tabaco em folha (JO L 191, p. 1; EE 03 F4 p. 26) estabeleceu um sistema de controlo ao nível da primeira transformação e do acondicionamento e, designadamente, de verificações no início e no fim das operações. O «momento em que o tabaco [saía] do local onde foi colocado sob controlo» determinava simultaneamente o momento em que era adquirido o

direito ao prémio (artigo 6.°, n.° 1), o momento em que era suposto ocorrer o facto gerador da taxa de conversão agrícola, ou seja, o momento em que o montante do prémio expresso em ecus devia ser convertido em moeda nacional (artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo) e, finalmente, o momento em que o prémio era devido (artigo 7.°, n.° 1).

7 O artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1726/70 previa, no entanto, que o comprador podia, sob certas condições, obter o adiantamento da totalidade do montante do prémio no momento em que o tabaco era colocado sob controlo.

8 A aplicação destas diferentes disposições tinha assim por efeito que, quando entre a data em que o adiantamento por conta do prémio era pago e o momento em que tal prémio era devido — ou seja, a data em que o tabaco saía do controlo — a moeda sofresse uma desvalorização, a empresa de transformação recebia, no momento da saída do controlo, um pagamento complementar correspondente à diferença entre o montante do prémio convertido em moeda nacional à taxa aplicável no momento do pagamento do adiantamento e o mesmo montante convertido à taxa aplicável no momento da saída do controlo.

9 Até 1990, a saída do local do controlo podia efectuar-se a qualquer momento. Em seguida, o Regulamento (CEE) n.° 1329/90 do Conselho, de 14 de Maio de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.° 727/70 (JO L 132, p. 25), passou a limitar a quatro anos o período durante o qual a empresa de transformação podia retirar o tabaco do controlo. O artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.° 727/70, conforme alterado pelo Regulamento n.° 1329/90, previa com efeito que o prémio só seria concedido aos compradores que apresentassem, antes do termo do período de quatro anos consecutivo ao ano da colheita, a prova de que o tabaco tinha sido vendido para ser incorporado em produtos manufacturados ou exportados para países terceiros.

10 A organização comum de mercado no sector do tabaco foi reformada pelo Regulamento (CEE) n.° 2075/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 70). Foi abandonado o sistema dos preços de objectivo e o prémio, embora continue a

transitar pela empresa de primeira transformação, é agora destinado ao produtor. Assim, o artigo 6.° do Regulamento n.° 2075/92 prevê, no seu n.° 1, primeiro travessão, que, no momento da entrega do tabaco, a empresa de primeira transformação pague ao produtor, além do preço de compra, o prémio e, no n.° 2, que esse montante lhe será reembolsado pelo organismo competente mediante apresentação dos documentos comprovativos.

11 O artigo 27.° deste regulamento dispõe que «Caso se revelem necessárias medidas transitórias para facilitar a passagem do regime instituído pelo Regulamento (CEE) n.° 727/70, ao regime instituído pelo presente regulamento, essas medidas serão adoptadas de acordo com o processo previsto no artigo 23.°»

12 O artigo 28.° do Regulamento n.° 2075/92 revogou o Regulamento n.° 727/70 com efeitos a partir da colheita de 1993 e o artigo 29.° declarou o novo regulamento aplicável a partir dessa mesma colheita.

O regime agromonetário

13 Com vista à realização do mercado interno em 1 de Janeiro de 1993, o regime agromonetário existente foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3813/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, relativo à unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da Política Agrícola Comum (JO L 387, p. 1).

14 Este regulamento retoma, no seu artigo 6.°, n.° 1, o princípio estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 1676/85 do Conselho, de 11 de Junho de 1985, relativo ao valor da unidade de conta e às taxas de conversão a aplicar no âmbito da Política Agrícola Comum (JO L 164, p. 1; EE 03 F35 p. 146), segundo o qual a taxa de

conversão agrícola aplicável em princípio a um preço ou montante especial é a taxa em vigor no momento em que ocorre o facto gerador, ou seja, «o facto pelo qual é atingido o objectivo económico da operação».

15 O artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3813/92 permite no entanto à Comissão determinar um facto gerador específico da taxa de conversão agrícola, afastando-se do facto gerador geral referido no n.° 1 do mesmo artigo. Dispõe assim:

«Se o facto gerador referido no n.° 1 tiver de ser precisado ou não puder ser tomado em consideração por razões específicas da organização de mercado ou do montante em causa, determinar-se-á um facto gerador específico, de acordo com o processo previsto no artigo 12.°, tendo em conta os seguintes critérios:

a) Aplicabilidade e, no mais curto prazo possível, alterações da taxa de conversão agrícola;

b) Semelhança dos factos geradores relativos a operações análogas, realizadas em diferentes organizações de mercado;

c) Coerência dos factos geradores no que diz respeito aos diversos preços e montantes relativos a uma mesma organização de mercado;

d) Praticabilidade e eficácia dos controlos da aplicação das taxas de conversão agrícolas adequadas.»

16 O artigo 12.° do Regulamento n.° 3813/92 prevê que as modalidades de aplicação do regulamento são adoptadas segundo o processo do comité de gestão.

17 O artigo 13.°, n.° 1, acrescenta:

«Se for necessário recorrer a medidas transitórias para facilitar a primeira fase de aplicação do presente regulamento, essas medidas serão adoptadas pela Comissão de acordo com o processo previsto no artigo 12.° e continuarão a ser aplicáveis durante o período estritamente necessário para facilitar a instituição do novo regime.»

18 O Regulamento (CEE) n.° 3819/92 da Comissão, de 28 de Dezembro de 1992, que estabelece regras para a determinação e aplicação das taxas de conversão no sector agrícola (JO L 387, p. 17), foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1068/93 da Comissão, de 30 de Abril de 1993, que estabelece regras para a determinação e aplicação das taxas de conversão no sector agrícola (JO L 108, p. 106). Nos termos do artigo 23.° deste último regulamento, as disposições relativas aos factos geradores das taxas de conversão agrícola (artigos 9.° a 12.°) são aplicáveis a partir de 1 de Julho de 1993 relativamente aos produtos ou montantes para os quais não existe uma campanha de comercialização. É o caso do tabaco em rama.

19 Finalmente, em 17 de Dezembro de 1993, a Comissão adoptou igualmente o regulamento controvertido. Segundo o artigo 1.° deste regulamento,

«A taxa de conversão agrícola a aplicar na conversão em moeda nacional do montante do prémio e do adiantamento sobre o prémio referidos no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2075/92 é a válida em 1 de Agosto do ano da colheita, no que diz respeito às entregas até 31 de Dezembro desse ano, e a válida em 1 de Janeiro do ano seguinte, no que diz respeito às entregas posteriores.»

20 Paralelamente, o artigo 5.° do mesmo regulamento dispõe:

«Relativamente ao tabaco que abandona o controlo a partir de 1 de Julho de 1993, a taxa de conversão agrícola para o prémio previsto no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 727/70 é a aplicável em 1 de Julho de 1993.»

21 O artigo 6.° do regulamento revoga o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1726/70, segundo o qual o momento da saída do tabaco do local em que foi colocado sob controlo determina o momento em que o montante do prémio expresso em ecus deve ser convertido em moeda nacional.

22 Finalmente, nos termos do seu artigo 7.°, o regulamento controvertido é aplicável a partir de 1 de Julho de 1993.

O litígio no processo principal

23 O segundo semestre de 1992 e o ano de 1993 caracterizaram-se por movimentos importantes nos mercados cambiais e um certo número de realinhamentos monetários. A dracma foi objecto de numerosas desvalorizações.

24 A Moskof é uma empresa de primeira transformação de tabaco. Em 24 de Fevereiro de 1994, recebeu do EOK a importância de 1 793 340 DR relativa ao apuramento do prémio comunitário para os tabacos da variedade Basma colhidos em 1992.

25 Posteriormente, o EOK apercebeu-se de que tinha aplicado o artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1726/70, revogado pelo artigo 6.° do regulamento controvertido, em vez do artigo 5.° deste último. Em consequência, reclamou a devolução de 1 228 770 DR correspondentes à diferença entre o prémio convertido à taxa aplicável no momento da saída do tabaco do local em que tinha sido colocado sob controlo e o prémio convertido em 1 de Julho de 1993, em aplicação do artigo 5.° do regulamento controvertido.

26 Em 9 de Dezembro de 1994, a Moskof recorreu desta ordem de pagamento para o Dioikitiko Protodikeio Athinon. No âmbito deste recurso, invocou a invalidade do artigo 5.° do regulamento controvertido e pediu a este órgão jurisdicional para interrogar o Tribunal de Justiça a este propósito.

Questões prejudiciais

27 No acórdão de reenvio, o Diokitiko Protodikeio Athinon sintetiza os fundamentos da Moskof e interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade do regulamento controvertido à luz de cada um desses fundamentos:

«1) Falta de apresentação, pela Comissão ao Comité de Gestão do Tabaco, do Regulamento n.° 3477/93, como projecto de regulamento com efeitos retroactivos

O referido projecto de regulamento, que foi aprovado pelo Comité de Gestão do Tabaco como projecto de acto desprovido de efeitos retroactivos, devido ao lapso de tempo escoado desde a sua aprovação até à sua adopção e publicação, ou seja, mais de cinco meses, constitui um novo projecto de regulamento com efeito retroactivo, o que provoca a sua nulidade, dado não ter sido submetido ao Comité de Gestão do Tabaco competente como projecto de regulamento dessa natureza, quer dizer, como acto com efeitos retroactivos, o que é contrário ao artigo 145.°, terceiro parágrafo, segundo período, do Tratado da União Europeia, à Decisão do Conselho, de 13 de Julho de 1987 (87/373/CEE), "que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão", ao artigo 12.° do Regulamento n.° 3813/92 e ao artigo 17.° do Regulamento n.° 727/70, pois estas disposições prevêem que o respeito do processo relativo ao Comité de Gestão do Tabaco é uma condição do exercício da competência de execução conferida à Comissão?

2) Violação do Regulamento n.° 3813/92 do Conselho e fundamentação insuficiente do Regulamento n.° 3477/93 da Comissão

a) Os fundamentos do Regulamento n.º 3477/93 da Comissão estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de que a recorrente se interroga se as "distorções" do mercado, referidas nos considerandos do regulamento da Comissão em litígio, se podem inscrever num dos critérios a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3813/92 do Conselho ou se seria necessário fazer-lhes face através de um acto do Conselho?

b) Os fundamentos do Regulamento n.º 3477/93 da Comissão estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de que, para não utilizar, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3813/92 do Conselho, como facto gerador da taxa de conversão agrícola o facto de o objectivo económico do operador ter sido atingido, que é, neste caso, a saída do tabaco em bruto do local onde foi colocado sob controlo, o regulamento controvertido da Comissão não indica com base em qual dos quatro critérios, referidos no artigo 6.º, n.º 2, do referido regulamento do Conselho, foi instituído por este artigo o facto gerador?

c) Os fundamentos do Regulamento n.º 3477/93 da Comissão estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de a necessidade de evitar distorções no mercado com o tabaco da colheita de 1993 não ser mencionada no texto do regulamento, nem este indicar por que razão foi julgado necessário adoptar uma disposição com efeito retroactivo?

d) Os fundamentos do Regulamento n.º 3477/93 da Comissão estão correctos e são suficientes, tendo em conta o facto de o oitavo considerando deste regulamento fazer referência ao parecer concordante do Comité de Gestão do Tabaco, quando este regulamento não foi submetido a esse comité como projecto de acto com efeitos retroactivos?

3) Violação do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.º 727/70 do Conselho, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 1329/90 do Conselho

Tendo em conta que a disposição referida dá aos compradores de tabaco a possibilidade de receberem o prémio nos quatro anos subsequentes ao ano da colheita, na condição de o tabaco ter sido incorporado em produtos manufacturados ou exportados para países terceiros, não há violação do já citado regulamento do Conselho pelo facto de o congelamento da taxa de conversão agrícola, determinado pelo Regulamento n.° 3477/93 da Comissão, ter por efeito obrigar os beneficiários do prémio a não utilizar o prazo de quatro anos que lhes é dado pelo referido regulamento do Conselho?

4) Violação do artigo 39.°, n.° 1, alínea c) do Tratado CE

Tendo em conta que a disposição do Tratado referida prevê que a Política Agrícola Comum tem por fim estabilizar os mercados, em que medida o acto com efeito retroactivo do "congelamento" da taxa de conversão agrícola, determinado pelo Regulamento n.° 3477/93 da Comissão, se concilia com a estabilização dos mercados, uma vez que terá por efeito deslocar o prejuízo sofrido pelos transformadores para os produtores, pois os primeiros não estarão em condições de oferecer preços satisfatórios pelos tabacos da colheita seguinte à adopção do regulamento?

5) Violação do princípio da não retroactividade dos actos comunitários

O Regulamento n.° 3477/93 da Comissão, que foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 18 de Dezembro de 1993 e que, em conformidade com o seu artigo 7.°, entrou em vigor no terceiro dia subsequente ao da sua publicação, ou seja, em 21 de Dezembro, mas que, em virtude do segundo parágrafo deste artigo, é aplicável a partir de 1 de Julho de 1993, viola o princípio da não retroactividade dos actos comunitários, dado que a recorrente contesta que, neste caso, a finalidade do regulamento se revista de um interesse público de nível superior, na medida em que as distorções do mercado a que o regulamento se refere não se verificaram e, além disso, não foi tomada qualquer medida transitória para salvaguardar a confiança legítima dos transformadores como a recorrente.

6) Violação do princípio da confiança legítima

Em que medida há violação do princípio da confiança legítima das empresas transformadoras, tendo em conta o facto de o disposto no artigo 5.° do Regulamento n.° 3477/93 da Comissão ter alterado sensivelmente o quadro regulamentar da organização comum de mercado no sector do tabaco, que foi instituída pelos Regulamentos n.os 727/70 e 1726/70 e está em vigor há mais de vinte anos e criou confiança numa estabilidade regulamentar muito especial, dado que nenhuma medida transitória foi adoptada para facilitar a alteração do regime instituído pelos Regulamentos n.os 727/70 do Conselho e 1726/70 da Comissão e tendo ainda em conta que, segundo as alegações da recorrente, os contratos de cultura europeus da colheita de 1992 foram celebrados um ano e meio antes da adopção do artigo 5.° do Regulamento n.° 3477/93 e que os tabacos foram colhidos e colocados sob controlo antes de 15 de Maio de 1993?

7) Violação do princípio da igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade

Dado que a dracma tem um maior afastamento em relação à unidade de conta europeia do que as moedas dos outros Estados-Membros, em que medida provoca a referida disposição do Regulamento n.° 3477/93 da Comissão, relativa ao "congelamento" da taxa de conversão agrícola, uma discriminação em detrimento dos operadores gregos?

8) Desvio de poder

Tendo em conta a resposta dada pela Comissão a uma pergunta do Tribunal de Contas, segundo a qual a Comissão "se compromete a adoptar sem demora as disposições pertinentes para limitar as despesas provocadas pelas taxas de conversão agrícolas" (Relatório Especial do Tribunal de Contas n.° 8/93, JO C 65, de 2 de Março de 1994, n.os 3.4 e 3.5), não é a disposição do Regulamento n.° 3477/93 da Comissão relativa ao "congelamento" da taxa de conversão agrícola uma disposição de direito público e não tem por objecto, como se diz nos seus considerandos, evitar distorções de mercado?»

28 Importa começar por analisar as duas primeiras questões, seguidamente as terceira e sexta questões, que devem ser analisadas conjuntamente, e depois as quinta, quarta, sétima e oitava questões.

Desrespeito do processo do comité de gestão

29 Através da primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com o fundamento de que viola as disposições relativas ao processo do comité de gestão, na medida em que o texto adoptado pela Comissão deveria ter sido novamente submetido ao comité de gestão como novo regulamento com efeitos retroactivos.

30 A partir de informações transmitidas pela Federação grega das indústrias do tabaco, a Moskof estabelece a seguinte cronologia do processo no Comité de Gestão do Tabaco:

— em 11 de Junho de 1993, a Comissão submeteu, e o comité de gestão aprovou, um projecto de regulamento contendo um artigo 5.° idêntico ao artigo 5.° do regulamento controvertido; os representantes das Repúblicas Helénica e Italiana, no entanto, votaram contra a aprovação desse projecto;

— em 10 de Setembro de 1993, a Comissão apresentou um novo projecto contendo um artigo 5.° com uma redacção diferente; não o submeteu à votação do comité de gestão, mas comprometeu-se a fazê-lo numa reunião posterior;

— em 13 de Outubro de 1993, a Comissão fez saber que o projecto de regulamento tinha sido retirado da ordem de trabalhos, uma vez que a questão era objecto de análise pelos seus serviços e que seria provavelmente apresentado um novo projecto;

— em 12 de Novembro de 1993, em resposta a uma questão de uma delegação, a Comissão informou que não estava em condições de apresentar o regulamento a votação uma vez que continuavam as discussões nos seus serviços; por outro lado, sublinhou que a circunstância de considerar facto gerador a entrega do tabaco pelo produtor ao transformador não podia ser posta em causa relativamente às colheitas de 1993 e posteriores, mas que a data de entrega suscitava numerosos problemas de aplicação para as colheitas posteriores à colheita de 1993;

— em 10 de Dezembro de 1993, em resposta a uma pergunta sobre o regulamento relativo aos factos geradores no sector do tabaco, a Comissão informou que existia um regulamento «horizontal» que abrangia a totalidade do sector e que a questão estava a ser analisada pelos seus serviços;

— em 17 de Dezembro de 1993, a Comissão adoptou o regulamento controvertido.

31 Segundo a Moskof, a Comissão não respeitou o processo previsto nos artigos 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 3813/92 e 16.° a 18.° do Regulamento n.° 727/70, por um lado, na medida em que adoptou um regulamento que tinha retirado, após ter anunciado a apresentação de outro projecto e, por outro, na medida em que não submeteu novamente o projecto de regulamento ao comité de gestão, quando é certo que este projecto, diferente pelo facto de ter efeitos retroactivos, constituía um novo acto. A irregularidade do processo era, no entender da Moskof, substancial e justificava a anulação do regulamento controvertido, uma vez que, se em Dezembro de 1993 a Comissão tivesse novamente submetido o projecto de acto ao comité de gestão, este tê-lo-ia com toda a probabilidade rejeitado e teria emitido um parecer negativo.

32 Os Governos helénico e italiano sustentam esta argumentação, considerando o primeiro que o regulamento controvertido era diferente do primeiro projecto aprovado pelo comité de gestão não só porque tinha efeitos retroactivos mas também pela redacção do sétimo considerando.

33 A Comissão afirma que, se o projecto de regulamento aprovado em 11 de Junho de 1993 pelo comité de gestão não foi imediatamente adoptado foi porque a Comissão procurou encontrar uma solução de compromisso mais satisfatória para as delegações helénica e italiana, que tinham votado contra o projecto de regulamento. Por outro lado, como afirmou na audiência, uma vez que o novo projecto não foi formalmente submetido a votação do comité de gestão, o antigo projecto aprovado não foi retirado. Tendo o regulamento adoptado o mesmo conteúdo que o que fora aprovado pelo comité de gestão, não foi necessário voltar a apresentá-lo.

34 Além disso, segundo a Comissão, o facto de, em razão da data da sua adopção, o regulamento controvertido ter efeitos retroativos, não implicava que deixasse de ser o mesmo regulamento. Quanto à alteração do sétimo considerando, trata-se apenas de uma modificação de redacção, unicamente destinada a melhorar a fundamentação, e em nada alterando o conteúdo do acto. A pedido do Tribunal de Justiça, a Comissão apresentou diversos documentos relativos às reuniões do Comité de Gestão do Tabaco entre Junho e Dezembro de 1993.

35 Resulta da análise dos trabalhos do Comité de Gestão do Tabaco, em princípio confidenciais, como recorda o Tribunal de Contas no n.° 4.62 do seu Relatório Especial n.° 8/93 sobre a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama (JO 1994, C 65, p. 1), que, em 11 de Junho de 1993, o comité de gestão aprovou o documento VI/5786/93 relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco, adoptando a data de 1 de Julho de 1993 como data que determina o facto gerador para as colheitas anteriores a 1993. As delegações helénica e italiana, no entanto, opuseram-se em razão da escolha da data. Invocaram o princípio da confiança legítima que poderia ser invocado pelo sector comercial relativamente à «manutenção do regime dos factos geradores anteriormente em vigor» (acta da reunião de 11 de Junho de 1993, n.° 4). A acta da reunião de 10 de Setembro de 1993 indica, no n.° 2, que «A pedido da delegação grega, adoptou-se uma certa flexibilidade nas datas seleccionadas para o facto gerador correspondente à saída de controlo do tabaco, em função do ano da colheita. Atendendo a que esta proposta não é satisfatória para a referida delegação, a votação é adiada. Discussão a prosseguir». A acta da reunião de 13 de Outubro de 1993 indica que o ponto relativo ao documento alterado foi retirado da ordem de trabalhos. Na reunião de 12 de

Novembro de 1993, diversas delegações lamentaram que o novo regulamento não fosse sujeito a votação. Finalmente, o documento VI/5786/93 inicialmente aprovado foi adoptado pela Comissão em 17 de Dezembro de 1993.

36 Nenhum dos documentos apresentados prova, assim, que a Comissão tenha retirado o primeiro projecto de regulamento aprovado pelo comité de gestão em 11 de Junho de 1993.

37 Por outro lado, resulta das actas das reuniões do comité de gestão que a Comissão nunca propôs à votação do comité o projecto de regulamento revisto que tinha redigido antes de tentar satisfazer a delegação helénica, sem que, no entanto, esse resultado pudesse ser alcançado.

38 Nenhum elemento contradiz, assim, a explicação da Comissão segundo a qual, embora tivesse o direito de adoptar imediatamente o texto aprovado pelo comité de gestão, procurou, sem no entanto renunciar a adoptar esse texto, encontrar uma solução de compromisso mais satisfatória para as duas delegações nacionais que tinham votado contra a aprovação do texto.

39 Ora, não se pode acusar a Comissão de ter tentado encontrar uma solução de compromisso à qual poderiam ter aderido as duas delegações que tinham recusado aprovar o texto na sua versão inicial.

40 Por outro lado, o facto de explorar as possibilidade de compromisso não pode ser interpretado como a retirada implícita do texto inicial, já aprovado por todas as outras delegações. Decidir de outro modo traduzir-se-ia em dificultar a obtenção de um compromisso destinado a resolver problemas próprios de certas delegações, uma vez que a Comissão deixaria de querer assumir o risco de não adoptar imediatamente um texto aprovado. Semelhante solução criaria mais perturbações à boa marcha dos processos dos comités de gestão do que tolerar que entre a votação de

um texto pelo comité de gestão e a sua adopção como regulamento pela Comissão decorresse um prazo razoável, necessário à apreciação das possibilidades de compromisso susceptíveis de resolver, da melhor forma possível, os problemas suscitados por certas delegações.

41 No que respeita ao argumento baseado nos efeitos retroactivos do regulamento controvertido, importa sublinhar que a data de 1 de Julho de 1993 constituía uma data-chave no âmbito da nova organização comum de mercado no sector do tabaco e do novo regime agromonetário.

42 Por outro lado, manter a data fixada no artigo 5.° do regulamento controvertido não causava aos operadores interessados um prejuízo resultante de uma diminuição do montante recebido como prémio e contra o qual poderiam ter reagido se tivessem tido conhecimento da regulamentação alguns meses mais cedo, dado que a aplicação do regulamento tinha unicamente por resultado manter inalterado, fosse qual fosse a data de saída do tabaco do controlo, o montante pago a título de apuramento do prémio e resultante da diferença entre as taxas de conversão aplicadas ao adiantamento por conta do prémio e ao prémio propriamente dito.

43 Foi portanto com razão que a Comissão considerou que a adopção do regulamento em Dezembro não o tornava substancialmente diferente do projecto aprovado pelo comité de gestão.

44 Quanto à diferença de redacção do sétimo considerando, a comparação entre o documento submetido ao comité de gestão e o regulamento controvertido mostra que, no regulamento adoptado se acrescentou que, pelo facto de não corresponder aos critérios definidos no artigo 6.° do Regulamento n.° 3813/92, o facto gerador devia ser alterado no termo do período transitório e que «para evitar distorções de mercado relacionadas com o tabaco da colheita de 1993», era conveniente adoptar a data de 1 de Julho de 1993 para os tabacos das colheitas anteriores a 1993, que saem do controlo a partir dessa data

45 Este aditamento, designadamente a referência aos riscos de «distorções de mercado», mais não faz do que amplificar e precisar a fundamentação relativa à situação do tabaco das colheitas anteriores a 1993, que já figurava no texto submetido ao comité de gestão, não alterando o conteúdo da decisão adoptada.

46 Assim, há que concluir que nenhum elemento permite concluir que, na adopção do regulamento controvertido, o processo do comité de gestão não foi respeitado.

Violação do Regulamento n.° 3813/92 e da obrigação de fundamentação

47 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, no essencial, se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com os fundamentos de que, em primeiro lugar, a referência feita no seu sétimo considerando às «distorções de mercado» é insuficiente para justificar o desrespeito do Regulamento n.° 3813/92, que estabelece os critérios de determinação do facto gerador da taxa de conversão agrícola, em segundo lugar, não é apresentada fundamentação para o facto de ter efeitos retroactivos e em terceiro lugar, menciona o parecer favorável do comité de gestão.

48 Segundo a Moskof, a Comissão não fundamentou de forma concreta e detalhada a necessidade de afastar o facto gerador geral da taxa de conversão agrícola, descrito no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3813/92, como «o facto pelo qual é atingido o objectivo económico da operação».

49 A este propósito, a Moskof afirma que, no quadro do Regulamento n.° 727/70, o objectivo económico só era alcançado no momento em que o prémio, que se destinava a compensar os preços elevados pagos aos produtores pelos transformadores, era integral e definitivamente recebido por estes últimos. O facto gerador da

taxa de conversão agrícola era, consequentemente, a saída do tabaco do controlo, que coincidia com o nascimento do direito ao prémio e que, na prática, só tinha lugar se tivessem sido encontrados compradores de tabaco transformado.

50 Segundo a Moskof, uma vez que, contrariamente ao regime atrás descrito, o regulamento controvertido dissocia o nascimento do direito a prémio e o facto gerador da taxa de conversão agrícola, deveria ter sido fundamentado de forma especialmente circunstanciada. Ora, a verdade é que não indica com base em qual dos critérios enunciados no artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3813/92 a Comissão impôs o facto gerador específico da taxa de conversão agrícola para o prémio; de resto, nenhum dos quatro critérios poderia ser tomado em consideração no presente processo.

51 A Comissão recorda que, na vigência do Regulamento n.° 727/70, o objectivo económico do prémio era assegurar um rendimento justo aos produtores de tabaco e não às empresas transformadoras. Por outro lado, a escolha da saída do controlo como facto gerador da taxa de conversão já é uma derrogação do critério geral do sistema agromonetário estabelecido pelo Regulamento n.° 1676/85, uma vez que o momento em que o objectivo económico da operação era alcançado era o momento em que o produtor recebia o pagamento pelo tabaco em folha e não aquele em que o transformador retirava o tabaco transformado do controlo. A possibilidade de o transformador receber um adiantamento de montante igual ao do prémio privou de qualquer justificação financeira a escolha do momento da saída do controlo para determinar a taxa de conversão do prémio em moeda nacional, uma vez que esse momento se podia situar vários anos depois do pagamento efectivo do adiantamento por conta da totalidade do prémio. De resto, segundo a Comissão, foi para limitar os efeitos negativos desta anomalia que se procedeu a uma alteração em 1990, impondo a saída do controlo no prazo de quatro anos após o ano da colheita.

52 A este propósito, importa sublinhar que o Regulamento agromonetário n.° 3813/92 se limitou a retomar o critério já estabelecido pelo Regulamento n.° 1676/85, segundo o qual o facto gerador da conversão do ecu em moeda nacional é o facto através do qual o objectivo económico da operação é alcançado. Mesmo admitindo que, na vigência do Regulamento n.° 727/70, o objectivo económico dos prémios fosse a indemnização do transformador pelo elevado preço pago ao produtor, há

que reconhecer que, financeira e economicamente, esse objectivo era alcançado no momento em que o transformador recebia o montante destinado a indemnizá-lo, ou seja, na maior parte dos casos, no momento em que recebia o adiantamento por conta da totalidade do prémio referido no artigo 7.° do Regulamento n.° 1726/70 aquando da colocação do tabaco sob controlo.

53 Esta discrepância entre o momento em que o transformador recebia efectivamente o adiantamento por conta do prémio e o momento em que, segundo o Regulamento n.° 727/70, tinha direito ao prémio, considerado o facto gerador, tinha como consequência que os transformadores optavam por retirar o tabaco do controlo o mais tarde possível, a fim de beneficiarem ao máximo dos lucros especulativos ligados à desvalorização da moeda nacional e, portanto, ao aumento do complemento de prémio. Mesmo após 1990, data em que foi limitado a quatro anos, este prazo que medeia entre o pagamento do adiantamento por conta do prémio e a saída do controlo deu origem a despesas cujo carácter injustificado foi nomeadamente sublinhado pelo Tribunal de Contas no n.° 3.4 do seu Relatório Especial n.° 8/93, relativo à organização comum de mercado do tabaco em rama.

54 Tendo em conta estas circunstâncias e dado que a saída do controlo como facto gerador da taxa de conversão agrícola já constituía uma derrogação do sistema agromonetário existente desde 1985, só se se tivesse decidido manter esta excepção ao sistema geral é que uma fundamentação detalhada seria necessária.

55 No que respeita à escolha da data de 1 de Julho de 1993 como facto gerador da taxa de conversão, importa recordar que o Regulamento n.° 3813/92 tinha como objectivo a instituição muito rápida de um novo regime agromonetário compatível com o mercado interno. Consequentemente, o seu artigo 13.° previa a possibilidade de a Comissão adoptar medidas transitórias que só deviam ser aplicadas «durante o período estritamente necessário para facilitar a instituição do novo regime».

56 Uma vez que, segundo o Regulamento n.º 1068/93, o novo regime agromonetário era aplicável a partir de 1 de Julho de 1993 em relação aos produtos para os quais não existia campanha de comercialização, como o tabaco, foi logicamente que, no regulamento controvertido, específico deste sector, a Comissão adoptou igualmente a data de 1 de Julho de 1993 para a aplicação das novas disposições e como limite de aplicação das antigas, portanto como facto gerador para as colheitas anteriores a 1993. Esta disposição transitória inscrevia-se no novo regime e de modo algum violava o Regulamento n.º 3813/92.

57 No que respeita à obrigação de fundamentação, resulta de jurisprudência constante que a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa. Deve revelar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio da instituição, autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecer as justificações da medida tomada, e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Além disso, não se pode exigir que a fundamentação de um acto especifique os diferentes elementos de facto e de direito objecto do mesmo, quando esse acto entra no quadro sistemático do conjunto de que faz parte (acórdão de 4 de Fevereiro de 1997, Bélgica e Alemanha/Comissão, C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Colect., p. I-645, n.º 44).

58 No caso vertente, o regulamento controvertido incorpora-se no quadro sistemático do novo regime agromonetário. Foi portanto com razão que a Comissão justificou a escolha da data de 1 de Julho de 1993 como facto gerador para os tabacos colhidos antes de 1993 através de uma referência à data de aplicação do Regulamento agromonetário n.º 1068/93. Esta fundamentação podia facilmente ser compreendida por todos os operadores económicos deste sector.

59 No que respeita à referência às «distorções de mercado», trata-se de uma fundamentação complementar que se destina a chamar a atenção para a incoerência que resultaria da aplicação concomitante das antigas e das novas disposições, ou seja, que os transformadores seriam incitados a retirar do controlo o tabaco das colheitas anteriores a 1993 o mais tarde possível e, portanto, eventualmente, mais tarde do que o tabaco das colheitas de 1993 e posteriores.

60 A conclusão segundo a qual a escolha da data de 1 de Julho de 1993 como facto gerador da taxa de conversão agrícola para os tabacos das colheitas anteriores a 1993 está suficientemente fundamentada não pode ser posta em causa pelo facto de o regulamento controvertido ter efeitos retroactivos. A questão de saber se os operadores podiam legitimamente esperar que as antigas disposições fossem mantidas até à data da adopção de um novo regulamento apresenta efectivamente um carácter distinto e é aliás objecto de outra questão prejudicial.

61 Finalmente, cabe sublinhar que, como se afirmou no n.º 46 do presente acórdão, o regulamento controvertido, tal como adoptado, foi objecto de um parecer favorável do comité de gestão. Assim, na medida em que se refere a este parecer, o oitavo considerando do regulamento não incorre num erro.

62 Por conseguinte, há que considerar que o regulamento controvertido não viola o Regulamento n.º 3813/92 nem o artigo 190.º do Tratado.

Violação do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.º 727/70 e do princípio da protecção da confiança legítima

63 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com o fundamento de que, ao congelar a taxa de conversão agrícola em 1 de Julho de 1993, violou o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.º 727/70, que previa a possibilidade de os transformadores de tabaco escolherem o momento em que podiam receber o prémio ao longo do período de quatro anos subsequente à colheita. Através da sexta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se o regulamento controvertido não viola o princípio da protecção da confiança legítima das empresas de transformação, na medida em que modificou um quadro regulamentar aplicável há mais de vinte anos, sem prever nenhuma medida transitória, quando é certo que os contratos de cultura para a colheita de 1992 foram concluídos um ano e meio antes da sua adopção e que os tabacos foram colhidos e colocados sob controlo até 15 de Maio de 1993.

64 Segundo a Moskof, o carácter variável do facto gerador da taxa de conversão agrícola era, no regime anterior ao regulamento controvertido, um elemento constitutivo do regime do prémio, no sentido de que os transformadores exerciam, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.° 727/70, o direito de escolherem o momento de receber o prémio ao longo do período de quatro anos subsequente à colocação sob controlo dos tabacos. Consequentemente, a determinação, pelo artigo 5.° do regulamento controvertido, de um facto gerador fixo da taxa de conversão agrícola em 1 de Julho de 1993 para as colheitas anteriores à colheita de 1993, impede os transformadores de exercerem esse direito e viola, por esse facto, o artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.° 727/70.

65 A Moskof recorda, além disso, que a organização comum de mercado do tabaco, abolida pelo Regulamento n.° 2075/92, existia há mais de 22 anos e que, após a regulamentação agromonetária de 1985, a Comissão aprovou sem reservas, durante mais de sete anos, a sua prática consistente em aproveitar o período de comercialização de quatro anos para beneficiar da taxa de conversão agrícola variável, direito que legitimamente lhe assistia. Nestas condições, a modificação, sem medidas transitórias, do quadro regulamentar agromonetário, totalmente imprevisível para um operador prudente e avisado, violou a sua confiança legítima.

66 A Comissão considera, por seu lado, que o artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.° 727/70, conforme alterado pelo Regulamento n.° 1329/90, não foi violado, uma vez que a determinação do facto gerador das taxas de conversão agrícolas não faz parte integrante da organização comum de mercado, apenas constituindo uma sua modalidade, susceptível de ser alterada.

67 Por outro lado, a aplicação do novo facto gerador às colheitas anteriores à campanha de 1993 não constitui uma retroactividade mas estabelece modalidades de gestão da organização comum de mercado do tabaco, em aplicação do Regulamento n.° 3813/92. Dado que este último regulamento deixava antever a adopção do regulamento controvertido seis meses antes, não se pode considerar que o princípio da protecção da confiança legítima tenha sido violado.

68 Cabe recordar que, embora o princípio do respeito da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem depositar uma 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 (v., designadamente, acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 57)

69 Resulta daí que os operadores económicos não podem invocar um direito adquirido à manutenção de uma vantagem, resultante para eles da entrada em funcionamento da organização comum de mercado, e de que beneficiaram num dado momento (acórdão Crispoltoni e o., já referido, n.° 58).

70 Nestas condições, uma disposição que põe termo à possibilidade que os transformadores de tabaco tinham de escolher o momento da realização do facto gerador ao longo do período de quatro anos subsequente à colheita não viola o princípio da confiança legítima.

71 Quanto à pretensa inexistência de medidas transitórias, importa sublinhar que o artigo 5.° do regulamento controvertido apresenta precisamente esta característica. O objectivo desta disposição é efectivamente evitar a incoerência que teria resultado de uma aplicação concomitante das antigas e das novas disposições agromonetárias.

72 As conclusões que precedem não são postas em causa com o fundamento de que os contratos de cultura relativos à colheita de 1992 tinham sido concluídos um ano e meio antes da adopção do regulamento controvertido e de que os tabacos tinham sido colhidos e colocados sob controlo antes de 15 de Maio de 1993.

73 Assim, deve considerar-se que, ao congelar a taxa de conversão agrícola em 1 de Julho de 1993, o regulamento controvertido não viola o artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, alínea iv), do Regulamento n.° 727/70 nem o princípio da confiança legítima.

Violação do princípio da não retroactividade

74 Através da quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com o fundamento de que viola o princípio da não retroactividade na medida em que, adoptado em 17 de Dezembro de 1993, é aplicável a partir de 1 de Julho de 1993.

75 A Moskof, apoiada pelos Governos helénico e italiano, considera que o regulamento controvertido, especialmente o seu artigo 5.°, não preenche as condições para uma aplicação retroactiva uma vez que não prossegue um objectivo de interesse público de grau superior e que nenhuma medida foi tomada para salvaguardar a confiança legítima dos transformadores.

76 A Comissão admite que o atraso na publicação do regulamento podia suscitar um problema restrito de retroactividade relativamente ao período compreendido entre a data de aplicação e a data de entrada em vigor, mas sustenta que esta retroactividade se justificava pela intenção de evitar distorções do mercado.

77 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, embora, em regra geral, o princípio da segurança jurídica se oponha a que o alcance temporal de um acto comunitário tenha o seu início em data anterior à sua publicação, pode assim não ser, a título excepcional, quando a finalidade a atingir o exija e a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada (acórdão de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni, C-368/89, Colect., p. I-3695, n.° 17).

78 Nos termos do primeiro considerando do Regulamento n.° 3813/92, os novos regulamentos agromonetários destinavam-se a tornar o sistema agromonetário compatível com o objectivo de realização do mercado interno previsto no artigo 8.°-A do Tratado. Neste quadro, o artigo 5.° do regulamento controvertido constitui uma disposição transitória, cujo objectivo é evitar a incoerência que resultaria de uma aplicação concomitante da antiga e da nova regulamentação e que se traduziria no facto de os tabacos das colheitas anteriores a 1993 serem provavelmente retirados do controlo mais tarde do que os tabacos das colheitas de 1993 e posteriores.

79 Como foi sublinhado no n.° 41 do presente acórdão, a data de 1 de Julho de 1993 constituía uma data-chave no âmbito da nova organização comum de mercado no sector do tabaco e para a aplicação do novo regime agromonetário. Assim, foi logicamente que a disposição transitória do artigo 5.° adoptou igualmente esta data limite de aplicação das antigas disposições agromonetárias relativas ao antigo regime de prémios. O objectivo a alcançar exigia que fosse esta a data escolhida.

80 Pela regulamentação publicada anteriormente, os transformadores de tabaco conheciam a importância dessa data. Além disso, tanto o artigo 27.° do Regulamento de base n.° 2075/92 como o artigo 13.° do Regulamento agromonetário n.° 3813/92 previam a possibilidade de a Comissão adoptar medidas transitórias.

81 Era tanto menos justificado que os transformadores pudessem legitimamente esperar continuar a beneficiar das antigas disposições que, como foi sublinhado nos n.^{os} 52 a 54 do presente acórdão, estas disposições eram derrogatórias dos princípios do regime agromonetário e não se justificavam economicamente uma vez que os transformadores já tinham recebido o adiantamento por conta da totalidade do montante do prémio no momento da colocação do tabaco sob controlo e que estas disposições incitavam os transformadores a retirar o tabaco do controlo em função das taxas de conversão do ecu e não tanto das condições do mercado do tabaco.

82 Assim, há que considerar que o regulamento controvertido não viola o princípio da não retroactividade.

Violação do artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado CE

83 Através da quarta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com o fundamento de que não é conforme ao objectivo de estabilização dos mercados, referido no artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado, uma vez que o prejuízo sofrido pelos transformadores é repercutido sobre os produtores dado que os primeiros não estão em condições de oferecerem aos segundos preços satisfatórios para os tabacos da colheita posterior à adopção do regulamento.

84 Segundo a Moskof, ao instituir o «congelamento» das taxas de conversão agrícolas, a Comissão afastou-se manifestamente dos objectivos enunciados no artigo 39.° do Tratado, em especial do referido no seu n.° 1, alínea c), relativo à estabilização dos mercados.

85 A Comissão objecta que a estabilização dos mercados pretendida por esta disposição deve aproveitar aos produtores ou, em qualquer caso, aos consumidores, mas não aos operadores como a Moskof, a qual, deste modo, não tem legitimidade para invocar esta disposição para contestar a validade do regulamento controvertido.

86 Importa começar por recordar que o regulamento controvertido dá execução ao Regulamento n.° 3813/92, cujo primeiro objectivo é, nos termos dos seus segundo e terceiro considerandos, permitir a utilização do ecu para fixar e expressar os preços ou montantes estabelecidos no âmbito da Política Agrícola Comum, determinando as condições de pagamento, em moeda nacional, desses preços ou montantes.

87 No regulamento controvertido, o artigo 5.° é uma disposição transitória que se destina a permitir a aplicação rápida das novas disposições agromonetárias, evitando a distorção de mercado que resultaria da aplicação concomitante das antigas e das novas disposições.

88 Neste sentido, o artigo 5.° teve um efeito estabilizador do mercado do tabaco uma vez que permitiu uma regulação adequada do escoamento das colheitas de tabaco anteriores e posteriores à alteração do regime agromonetário. Além disso, pôs termo a uma situação caracterizada pela instabilidade do mercado, na qual a decisão dos transformadores de tabaco de retirar o tabaco do controlo era tomada em função das taxas de conversão aplicáveis ao prémio e não tanto das condições do mercado do tabaco.

89 No que respeita à situação económica dos produtores de tabaco, importa sublinhar que ela foi precisamente tomada em conta no quadro da reforma da organização comum de mercado do sector do tabaco, nomeadamente do novo regime de prémios, instituído pelo Regulamento n.° 2075/92.

90 Assim, deve considerar-se que o artigo 5.° do regulamento controvertido não viola o artigo 39.°, n.° 1, alínea c), do Tratado.

Violação do princípio da igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade

91 Através da sétima questão, o órgão jurisdicional nacional, retomando um argumento desenvolvido pela Moskof, pergunta se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido com o fundamento de que, atendendo a que a dracma apresenta em relação à unidade de conta europeia uma diferença superior à das moedas dos outros Estados-Membros, viola o princípio da igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade em detrimento dos operadores gregos.

92 A Comissão observa, a este propósito, que a evolução monetária é sempre incerta mas que a tendência para a desvalorização manifestada pela dracma ao longo dos últimos anos era limitada e que, relativamente ao ecu, não era mais importante do que a das moedas dos outros Estados-Membros. A adopção do regulamento controvertido não introduziu portanto nenhuma discriminação em prejuízo dos operadores gregos.

93 Assinale-se que, antes da adopção do regulamento controvertido, a discrepância entre a data do pagamento do adiantamento igual ao montante do prémio e a data do nascimento do direito a prémio tinha como consequência que os operadores dos Estados-Membros de moeda fraca, como os operadores gregos, eram tratados mais favoravelmente do que os operadores dos Estados-Membros de moeda forte, uma vez que beneficiavam da diferença, resultante da desvalorização, entre o montante do prémio, expresso em moeda nacional, e do adiantamento por conta do prémio.

94 Ao pôr termo à aplicação destas disposições, o artigo 5.° do regulamento controvertido teve portanto por efeito, contrariamente ao que afirma a Moskof, restabelecer a igualdade de tratamento entre os operadores da Comunidade, ao suprimir os benefícios não economicamente justificados que alguns realizavam em razão das regras que determinavam os factos geradores das taxas de conversão.

95 Assim, há que considerar que o regulamento controvertido não viola o princípio da igualdade de tratamento dos operadores da Comunidade.

Desvio de poder

96 Através da última questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o regulamento controvertido não deve ser declarado inválido por desvio de

poder, pelo facto de ter sido adoptado por razões orçamentais e não, como é indicado nos seus considerandos, para evitar distorções de mercado.

97 Segundo a Moskof, resulta das respostas da Comissão ao Relatório Especial n.° 8/93 do Tribunal de Contas, formuladas no momento da adopção do regulamento controvertido, que a Comissão se tinha comprometido a adoptar as disposições necessárias para limitar as despesas devidas às taxas de conversão agrícolas do prémio pago no quadro da antiga organização comum de mercado. Assim, é evidente que o artigo 5.° do regulamento controvertido foi adoptado com o objectivo de reduzir as despesas orçamentais e não para evitar distorções do mercado do tabaco da colheita de 1993, como resulta expressamente do seu sétimo considerando. A Comissão cometeu assim, na opinião da Moskof, um desvio de poder na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CE.

98 O Governo helénico sublinha igualmente que o objectivo evocado nos considerandos do regulamento controvertido não justifica a adopção do artigo 5.°, o qual tem, no essencial, como objectivo estabelecer uma sanção monetária encoberta contra os transformadores gregos de tabaco, que detinham, em 1 de Julho de 1993, tabaco da colheita de 1992 e das colheitas anteriores, que ainda não saíra do controlo.

99 A Comissão considera, em contrapartida, que não incorreu em desvio de poder quando, com base no artigo 6.° do Regulamento n.° 3813/92, determinou um facto gerador específico a fim de evitar distorções do mercado com o tabaco da colheita de 1993. Orientada pela necessidade de apoiar os rendimentos dos produtores, tinha como finalidade uma redução geral dos prémios e facilitar assim a transição do antigo para o novo regime.

100 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect.,

p. I-5755, n.° 69), constitui um desvio de poder a adopção, por uma instituição comunitária, de um acto com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de iludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço.

101 No n.° 3.6 do seu Relatório Especial n.° 8/93, a que a própria Moskof faz referência, o Tribunal de Contas indica três motivos que justificam uma modificação da disposição relativa ao facto gerador no que respeita às colheitas anteriores a 1993. Começa por observar que a prática do pagamento de um complemento de prémio não tem justificação financeira; indica seguidamente que, se o regulamento controvertido não fosse alterado, isso poderia ter uma incidência sobre o funcionamento linear da nova organização comum de mercado do tabaco, na medida em que as empresas de transformação seriam incitadas a conservar tabaco proveniente de colheitas anteriores a 1993 a fim de beneficiarem de uma eventual desvalorização; finalmente, o Tribunal de Contas sublinha que, além disso, se incorreria em despesas orçamentais não justificadas.

102 A alusão, na resposta da Comissão a este relatório, ao objectivo de limitação das despesas, não pode ser interpretada como uma intenção da Comissão de prosseguir exclusivamente este objectivo, de resto legítimo em si, mas pode explicar-se pelo desejo de responder de forma pertinente à instituição competente, nos termos do artigo 188.°-C, n.° 2, primeiro parágrafo, do Tratado CE, para fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas da Comunidade e para assegurar a boa gestão financeira.

103 Quanto ao objectivo de evitar distorções de mercado, o próprio Tribunal de Contas o indicou como justificando uma alteração da disposição relativa ao facto gera-

dor. Trata-se, portanto, de um motivo objectivo e substancial para a adopção da disposição em causa, contrariamente ao que afirma o Governo helénico.

104 Assim, há que considerar que, ao adoptar o regulamento controvertido, a Comissão não incorreu em desvio de poder.

Conclusão

105 Tendo em conta as considerações que precedem, há que concluir que a análise dos diferentes fundamentos suscitados pelo órgão jurisdicional nacional não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do artigo 5.° do regulamento controvertido.

Quanto às despesas

106 As despesas efectuadas pelos Governos helénico e italiano, e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. 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.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Dioikitiko Protodikeio Athinon, por acórdão de 24 de Maio de 1995, declara:

A análise dos diferentes fundamentos suscitados pelo órgão jurisdicional nacional não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do artigo 5.° do Regulamento (CE) n.° 3477/93 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1993, relativo às taxas de conversão agrícolas a aplicar no sector do tabaco.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Novembro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann