ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

11 de Julho de 1997 *

No processo T-267/94,

Oleifici Italiani SpA, sociedade de direito italiano, com sede em Ostuni (Itália), representada por Piero A. M. Ferrari e Massimo Merola, advogados no foro de Roma, e Antonio Tizzano, advogado no foro de Nápoles, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Alain Lorang, 51, rue Abert 1er,

demandante,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, assistido por Alberto Dal Ferro, advogado no foro de Vicence, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto um pedido de reparação do prejuízo alegadamente sofrido pela demandante em razão da ausência de qualquer medida transitória no Regulamento (CEE) n.° 1429/92 da Comissão, de 26 de Maio de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2568/91 relativo às características dos azeites e dos óleos de bagaço de azeitona, bem como aos métodos de análise relacionados (JO L 150, p. 17),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção),

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Fevereiro de 1997,

profere o presente

Acórdão

Quadro regulamentar

1 Pelo Regulamento n.° 136/66/CEE, de 22 de Setembro de 1966, várias vezes alterado, o Conselho estabeleceu uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214, a seguir «Regulamento n.° 136/66»). O seu artigo 35.°-A, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1915/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987 (JO L 183, p. 7, a seguir «Regulamento n.° 1915/87»), determina que os produtos referidos no artigo 1.°, entre os quais se incluem os óleos e azeites, só possam ser comercializados na Comunidade em determinadas condições.

2 O Regulamento (CEE) n.° 2568/91 da Comissão, de 11 de Julho de 1991, relativo às características dos azeites e dos óleos de bagaço de azeitona, bem como aos métodos de análise relacionados (JO L 248, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 2568/91»), define, no artigo 1.°, n.° 2, as características que deve apresentar o azeite virgem lampante. Este regulamento exclui expressamente do seu âmbito de aplicação os azeites acondicionados antes da sua entrada em vigor, verificada em 6 de Setembro de 1991, e comercializados até 31 de Outubro de 1992.

3 O regulamento em litígio, que é o Regulamento (CEE) n.° 1429/92 da Comissão, de 26 de Maio de 1992, que altera o Regulamento n.° 2568/91 relativo às características dos azeites e dos óleos de bagaço de azeitona, bem como aos métodos de análise relacionados (JO L 150, p. 17, a seguir «Regulamento n.° 1429/92»), entrou em vigor em 5 de Junho de 1992. Por este acto legislativo, a Comissão alterou os anexos do Regulamento n.° 2568/91 que definem as características que devem apresentar as diversas categorias de azeites, em especial o teor máximo em isómeros trans. A partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 1429/92, os óleos e azeites cujo teor em isómeros trans excediam este limite deixaram de poder ser comercializados na Comunidade. No entanto, «para não causar um prejuízo ao comércio», a Comissão previu a possibilidade de escoar, durante um período limitado, os azeites e óleos de bagaço de azeitona acondicionados antes da entrada em vigor deste regulamento (segundo considerando do Regulamento n.° 1429/92). Foi por esta razão que excluiu do âmbito de aplicação do referido regulamento os azeites acondicionados antes da sua entrada em vigor, verificada em 5 de Junho de 1992, e comercializados até 31 de Outubro de 1992 (artigo 2.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1429/92).

Factos na origem do litígio e tramitação processual

4 Em Julho de 1991 a demandante importou 6 500 toneladas de azeite virgem lampante da Tunísia. A fim de beneficiar do regime de aperfeiçoamento activo, colocou este azeite em importação temporária, a partir de 29 de Outubro de 1991 e em várias fases, com vista a refiná-lo. Estando impossibilitada de vender o produto a breve prazo, depositou em entreposto aduaneiro uma determinada tonelagem de azeite refinado, não acondicionado, a partir de 1 de Abril de 1992. 920 toneladas desse azeite foram seguidamente reexportadas para países terceiros.

5 A partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 1429/92, o azeite que restou em entreposto aduaneiro deixou de poder — enquanto tal — ser comercializado no mercado comunitário, uma vez que não satisfazia os novos critérios estabelecidos pelo Regulamento n.° 1429/92.

6 Por carta de 21 de Dezembro de 1993, a demandante solicitou à demandada que adoptasse uma decisão a seu respeito, reparando o prejuízo que o Regulamento n.° 1429/92 lhe causara. Informou-a ainda da sua intenção de intentar uma acção por omissão, no caso de não ser encontrada qualquer solução.

7 A demandada elaborou seguidamente, e enviou à demandante, um projecto de regulamento com o objectivo de alterar, com efeito retroactivo, o Regulamento n.° 1429/92, no sentido de ele não ser aplicável às quantidades de azeite que se encontrassem sob um regime aduaneiro suspensivo, na condição de tal regime ser «apurado» antes de 31 de Dezembro de 1994.

8 Por carta de 20 de Janeiro de 1994, a demandante informou a demandada de que não intentaria a acção no caso de as medidas previstas entrarem em vigor num prazo razoável.

9 Em 29 de Abril de 1994, o projecto de regulamento ainda não tinha sido incluído na ordem do dia do Comité de Gestão. Por carta do mesmo dia, a demandante convidou formalmente a demandada, ao abrigo do artigo 175.° do Tratado CE, a tomar as medidas destinadas a reparar o prejuízo que sofrera em consequência da adopção do Regulamento n.° 1429/92.

10 Por carta de 5 de Maio de 1994, a demandada fez saber à demandante que «não aceit[ava] qualquer responsabilidade pelas perdas alegadas» e que «o escoamento do azeite em questão dev[ia] ser efectuado em conformidade com a regulamentação existente».

11 A demandante fez entrega da petição introdutiva da presente acção em 18 de Julho de 1994.

12 Por carta de 13 de Fevereiro de 1995, a demandada informou o Ministério das Finanças italiano de que uma eventual autorização de venda do azeite em causa se incluía na competência das autoridades nacionais.

13 Após as autoridades italianas terem concedido tal autorização, a demandante exportou para países terceiros, no decurso dos anos de 1995 e 1996, a maior parte do azeite depositado em entreposto aduaneiro.

14 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo e, ao abrigo do artigo 64.° do Regulamento de Processo, adoptar medidas de organização do processo consistentes em solicitar às partes que respondessem por escrito, antes da data da audiência, a determinadas perguntas.

15 Foram ouvidas as alegações apresentadas pelos representantes das partes e as suas respostas às perguntas orais feitas pelo Tribunal na audiência, a qual se desenrolou em 4 de Fevereiro de 1997.

Pretensões das partes

16 Na sua petição, a demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar verificada, ao abrigo do artigo 175.° do Tratado, a omissão da demandada, consistente em ela não ter adoptado medidas específicas destinadas a reparar o prejuízo alegadamente sofrido pela demandante em consequência do Regulamento n.° 1429/92;

— condenar a demandada, ao abrigo dos artigos 178.° e 215.° do Tratado, a reparar o prejuízo sofrido pela demandante em razão de o Regulamento n.° 1429/92 não prever um regime transitório para o azeite colocado a granel em entreposto aduaneiro, sendo o prejuízo avaliado em 18 473 milhões de LIT, equivalente ao preço de compra do azeite em litígio, acrescido dos juros e das despesas de armazenagem, de seguro e de refinação (16 083 milhões de LIT) e ainda do lucro cessante resultante da impossibilidade de o revender (2 359 milhões de LIT);

— condenar a demandada nas despesas.

17 Por carta de 16 de Setembro de 1996, a demandante reduziu o seu pedido de indemnização a 7 345 milhões de LIT, correspondentes às despesas de armazenagem e aos juros a elas relativos, bem como às despesas de caução que teve de efectuar.

18 Na audiência, a demandante desistiu do seu pedido de declaração de omissão.

19 A demandada conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente a acção intentada ao abrigo dos artigos 178.° e 215.° do Tratado;

— condenar a demandante nas despesas.

Quanto à acção de indemnização

20 A título liminar, há que recordar que, segundo jurisprudência firmada, a responsabilidade da Comunidade depende da prova, a efectuar pela demandante, da ilegalidade do comportamento censurado à instituição em causa, da realidade do dano e da existência de um nexo de causalidade entre este comportamento e o prejuízo alegado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.° 16, e do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.° 80, de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.° 44, e de 16 de Outubro de 1996, Efisol/Comissão, T-336/94, Colect., p. II-1343, n.° 30).

21 Se o comportamento censurado consistir numa omissão de uma instituição comunitária, ele só é susceptível de determinar a responsabilidade da Comunidade na medida em que essa instituição tenha violado uma obrigação legal de agir resultante de uma disposição comunitária (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.° 58).

22 Se a ilegalidade censurada diz respeito a um acto normativo, a responsabilidade da Comunidade está subordinada à verificação da violação de uma regra superior de direito que protege os particulares. Finalmente, se a instituição adoptou o acto

normativo no exercício de um amplo poder de apreciação, a responsabilidade da Comunidade só existe se a violação for caracterizada, isto é, se tiver uma natureza manifesta e grave (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, n.° 11, de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.° 6, Colect., p. 421, de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.° 12, e do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, Odigitria/Conselho e Comissão, T-572/93, Colect., p. II-2025, n.° 34, e Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, já referido, n.° 81).

23 O Tribunal começará por examinar a questão de saber se a demandante provou a existência de um comportamento ilegal da demandada.

Quanto ao alegado comportamento ilegal

24 Para começar, a demandante duvida que o Regulamento n.° 1429/92 possa ser qualificado como um acto normativo que implique uma escolha de política económica, mas sustenta que, de qualquer modo, ele cumpre, no caso vertente, os critérios definidos pelo juiz comunitário na sua jurisprudência relativa à responsabilidade da Comunidade pela adopção de um acto normativo (v. *supra*, n.° 22).

25 Não tendo previsto, no regulamento em litígio, qualquer período transitório para o azeite depositado a granel em entreposto aduaneiro, a demandada violou, segundo a demandante, os princípios da não discriminação, da proporcionalidade, da protecção da confiança legítima e do respeito pelos direitos adquiridos.

1. Violação do princípio da confiança legítima

Argumentos das partes

26 A demandante acusa a demandada de ter violado o princípio da confiança legítima pelas duas seguintes razões. Em primeiro lugar, o Regulamento n.° 1429/92, que não prevê qualquer período transitório, baseia-se no artigo 35.°-A do Regulamento n.° 136/66 do Conselho, introduzido pelo Regulamento n.° 1915/87 do Conselho (v. o n.° 1). Ora, o Regulamento n.° 1915/87 entrou em vigor quatro meses após a sua adopção. Do mesmo modo, os outros regulamentos da Comissão que fazem expressamente referência ao artigo 35.°-A atrás referido continham também disposições transitórias para as diversas categorias de azeite, com base no modelo do Regulamento n.° 1915/87, com excepção dos que incidiam sobre as medidas relativas ao comércio de retalho, como o Regulamento (CEE) n.° 1860/88 da Comissão, de 30 de Junho de 1988, que estabelece normas especiais de comercialização no sector do azeite e altera o Regulamento (CEE) n.° 983/88 que estabelece normas específicas relativas à comercialização de azeite que contenha substâncias indesejáveis (JO L 166, p. 16). Na medida em que não prevê um regime transitório para o azeite a granel, o Regulamento n.° 1429/92 distingue-se, portanto, dos outros regulamentos citados e, em consequência, viola o princípio da confiança legítima.

27 Em segundo lugar, segundo a jurisprudência comunitária, o princípio da confiança legítima impõe que se evite que os operadores que efectuaram importantes investimentos e que se comprometeram definitivamente perante a autoridade pública a efectuar determinadas operações possam ver os seus interesses económicos prejudicados pela entrada em vigor de regulamentações cuja adopção não era previsível. Daqui resulta que, nestes casos, as instituições em causa têm a obrigação de adoptar um regime transitório para proteger os interesses desses operadores, a menos que um interesse peremptório faça obstáculo à adopção de um tal regime (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Abril de 1978, Stimming/Comissão, 90/77, Recueil, p. 995, n.° 6, Colect., p. 353, de 16 de Maio de 1979, Tomadini, 84/78, Recueil, p. 1801, n.° 20, e de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni, C-368/89, Colect., p. I-3695, n.° 21). No caso vertente, a demandante não só teve de investir para adquirir o azeite e o refinar como ainda se comprometeu irrevogavelmente perante a autoridade pública, submetendo-se a obrigações aduaneiras. Ora, a demandada não invocou qualquer interesse público superior que a impedisse de prever um

regime transitório. Na realidade, ela não poderá invocar que um regime transitório estava excluído por razões de prevenção das fraudes. Com efeito, a presença de isómeros trans não revelaria necessariamente operações fraudulentas, pois que poderia também resultar de operações lícitas de refinação. Além disso, o azeite em litígio foi constantemente controlado pelas autoridades aduaneiras, desde a sua importação.

28 A demandada sublinha a diferença fundamental que existe entre o Regulamento n.° 1915/87 e o Regulamento n.° 1429/92. Com efeito, o primeiro alterou o Regulamento de base n.° 136/66, nomeadamente acrescentando-lhe o artigo 35.°-A. Em contrapartida, o Regulamento n.° 1429/92 contém unicamente medidas de execução do regulamento de base. À semelhança do Regulamento n.° 1429/92, o Regulamento de execução n.° 2568/91, que estava em vigor no momento da importação do azeite pela demandante, também não continha qualquer regime transitório no que respeita aos azeites não acondicionados.

29 Além disso, alega que a demandante sabia, desde Julho de 1991, que a Comissão tinha a intenção de adoptar o Regulamento n.° 1429/92, que só entrou em vigor em 5 de Junho de 1992.

30 Além disso, a instauração de um período transitório para o azeite a granel teria comprometido o objectivo principal do Regulamento n.° 1429/92, que era a protecção da pureza do azeite. A possibilidade de, durante um certo período após a entrada em vigor do Regulamento n.° 1429/92, comercializar azeite a granel não conforme com as características de pureza fixadas no regulamento teria feito acrescer os riscos de adulteração que o regulamento tinha precisamente por fim impedir.

31 Além disso, tendo a nomenclatura pautal adaptada ao Regulamento n.° 1429/92 entrado em vigor apenas em 19 de Fevereiro de 1993, no que respeita aos azeites em trânsito para os países terceiros, o Regulamento n.° 1429/92 só se tornou

aplicável a partir de tal data, deixando assim à demandante toda a liberdade de reexportar, até essa data, o azeite em litígio, sob a denominação de azeite refinado.

Apreciação do Tribunal

32 Embora o princípio da protecção 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., nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1987, Rau e o., 133/85 a 136/85, Colect., p. 2289, n.° 18, e 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). Um operador económico também não pode invocar um direito adquirido ou mesmo uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada por decisões tomadas pelas instituições comunitárias no âmbito do seu poder de apreciação (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 80).

33 À luz dos princípios assim definidos, há que examinar se a demandante podia, no caso vertente, ter uma esperança fundada na introdução de um período transitório para o azeite a granel.

34 Em primeiro lugar, não procede a alegação da demandante relativa à existência, no Regulamento n.° 1915/87, de uma disposição fixando a sua entrada em vigor aproximadamente quatro meses após a sua publicação. Com efeito, enquanto o objectivo do Regulamento n.° 1915/87 era o de adaptar as denominações e definições dos azeites com vista a facilitar a sua comercialização, o do Regulamento n.° 1429/92 é o de modificar, a título de medidas de execução do regulamento de base, as características dos azeites, com o fim de melhor garantir a sua pureza.

35 No âmbito do amplo poder de apreciação de que goza em matéria de política agrícola comum (v. *supra,* n.° 32), o legislador comunitário tem o direito de privilegiar o objectivo de melhor assegurar a pureza de um determinado produto, bem como, implicitamente, o de proteger os consumidores, relativamente ao objectivo, que tenha eventualmente prosseguido num regulamento anterior, de facilitar a comercialização desse produto.

36 No que respeita a um eventual período transitório, o regulamento em litígio deve ser apreciado por comparação com o Regulamento n.° 2568/91, que ele altera e que participa, portanto, da mesma natureza jurídica. Ora, este último, tal como o Regulamento n.° 1429/92, só previa um período transitório para o azeite acondicionado.

37 Além disso, a demandante, enquanto profissional do sector, não podia ignorar, entre o dia da importação do azeite em litígio e a entrada em vigor do Regulamento n.° 1429/92, a probabilidade da adopção deste regulamento. De resto, reconheceu na audiência ter estado ao corrente do facto de as normas técnicas que se contêm no Regulamento n.° 1429/92 terem anteriormente sido negociadas e adoptadas a nível internacional pelo Conselho Oleícula Internacional (COI), antes de serem adoptadas pela demandada.

38 Em segundo lugar, a jurisprudência invocada pela demandante é destituída de pertinência no caso vertente. Ela começa por invocar o acórdão de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão (C-152/88, Colect., p. I-2477), no qual o Tribunal de Justiça considerou que a instituição em causa violara o princípio da confiança legítima por ter adoptado uma medida de salvaguarda omitindo completamente, sem alegar um interesse público peremptório, tomar em consideração a situação dos operadores económicos, como a Sofrimport, que tinham mercadorias em curso de expedição, quando uma disposição específica a isso a obrigava. Inversamente, a regulamentação pertinente no caso vertente não contém qualquer disposição específica que obrigasse a demandada a ter em conta a situação particular dos operadores que detinham, no momento da adopção do Regulamento n.° 1429/92, azeite a granel em entreposto aduaneiro.

39 A demandante invoca seguidamente os acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão (74/74, Colect., p. 183, n.os 28 a 44), e Tomadini, já referido (n.º 20). No acórdão CNTA/Comissão, o Tribunal de Justiça considerou que o CNTA, que tinha obtido certificados de exportação contendo uma fixação antecipada do montante da restituição à exportação, podia legitimamente ter confiança no facto de, quanto a operações em que se comprometera irrevogavelmente, não ocorrer qualquer modificação imprevisível que tivesse por efeito causar-lhe perdas inevitáveis. No acórdão Tomadini, o Tribunal de Justiça explicitou o princípio da protecção da confiança legítima na hipótese de existir uma regulamentação específica que permita aos operadores económicos acautelar-se, no que respeita a operações em que estejam definitivamente comprometidos, contra os efeitos das variações das modalidades de aplicação de uma organização comum. Num tal caso, este princípio proíbe às instituições comunitárias alterar essa regulamentação sem a fazer acompanhar de medidas transitórias, desde que um interesse público peremptório não se lhes oponha.

40 No caso vertente, a demandante não pode invocar operações a que se tenha irrevogavelmente comprometido, uma vez que a colocação de uma mercadoria em entreposto aduaneiro constitui uma simples etapa prévia da sua comercialização. Ninguém estando obrigado a manter em entreposto aduaneiro uma mercadoria que aí tenha anteriormente colocado, não se pode reconhecer a tal colocação a natureza de um «compromisso irrevogável», como pretende a demandante.

41 Não tendo a demandante demonstrado a existência de circunstâncias que tenham podido fazer nascer uma confiança legítima, a acusação baseada na violação deste princípio deve ser rejeitada.

2. Violação do princípio da não discriminação

Argumentos das partes

42 Segundo a demandante, ao prever um período transitório para o azeite acondicionado mas não para o azeite a granel, a demandada, sem justificação objectiva, tratou os detentores de azeite a granel de um modo menos favorável do que os que possuíam azeite acondicionado. De qualquer modo, o objectivo consistente em prevenir as fraudes não justifica esta diferença de tratamento.

43 Além disso, a demandada fez uma discriminação injustificada ao tratar de modo idêntico os detentores de azeite a granel em situação de livre prática e os que colocaram o azeite em entreposto aduaneiro. Com efeito, segundo a demandante, o azeite referido em segundo lugar não podia ser objecto de fraude, em razão do controlo exercido pelas autoridades aduaneiras.

44 A demandada considera que o tratamento diferenciado do azeite acondicionado e do azeite a granel se justificava objectivamente pela finalidade do Regulamento n.° 1429/92, que é a de garantir a pureza do azeite. Com efeito, uma forte presença de isómeros trans facilita a mistura do azeite com azeites de qualidade inferior. Em resposta à pergunta escrita formulada pelo Tribunal em 15 de Janeiro de 1997, bem como no decurso da audiência, a demandada justificou esta diferença de tratamento alegando que o azeite acondicionado apresenta menos riscos de adulteração do que o azeite a granel. Se a demandada tivesse admitido a faculdade de escoamento do azeite a granel durante um período transitório, tal azeite teria estado mais longamente exposto ao risco de falsificação. Não era esse o caso do azeite acondicionado, uma vez que o acondicionamento impede qualquer alteração fraudulenta.

Apreciação do Tribunal

45 Segundo jurisprudência constante, o princípio da não discriminação faz parte dos princípios fundamentais do direito comunitário (acórdão Alemanha/Conselho, já referido, n.° 67; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, Atlanta e o./CE, T-521/93, Colect., p. II-1707, n.° 46). Este princípio exige que, a menos que uma diferenciação se justifique objectivamente, situações comparáveis sejam tratadas de modo idêntico.

46 Além disso, há que esclarecer que o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidade políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem (acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., já referido, n.° 42; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1995, O'Dwyer e o./Conselho, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, Colect., p. II-2071, n.^{os} 107 e 113). Consequentemente, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio relativamente ao objectivo que a instituição competente entende prosseguir pode afectar a sua legalidade (acórdão O'Dwyer e o./Conselho, já referido, n.° 107).

47 Ora, o regulamento em litígio releva da política agrícola comum. Para apurar a existência de uma discriminação, é portanto necessário verificar se ele tratou diferentemente situações comparáveis e, se assim foi, se a diferença de tratamento é objectivamente justificada, tendo simultaneamente em conta, a este respeito, o amplo poder de apreciação da demandada quanto à justificação objectiva de um eventual tratamento diferente.

48 O artigo 2.°, n.° 2, do regulamento em litígio distingue entre azeite a granel e azeite acondicionado, prevendo um período transitório somente para o segundo. A finalidade principal do regulamento em litígio, como é indicado no seus considerandos, é a de assegurar a pureza do azeite. Ora, como resulta do processo, se o azeite em causa for sobreaquecido passa a dispor de uma percentagem elevada de isómeros trans, o que permite misturá-lo com outros azeites de menos boa qualidade. Este risco de falsificação, que, em princípio e em razão do seu acondicionamento, não existe para o azeite acondicionado, não pode ser excluído relativamente ao azeite a granel, mesmo que ele se encontre em entreposto aduaneiro.

49 A demandada só teria tido a obrigação de prever uma derrogação ao regime em litígio na hipótese de a colocação em entrepostos aduaneiros nacionais constituir uma garantia da impossibilidade de falsificação dos produtos a granel que aí são armazenados. Com efeito, face ao seu amplo poder de apreciação, a demandada só estaria obrigada a prever uma tal derrogação se estivesse provado que era impossível falsificar azeite a granel colocado num qualquer entreposto aduaneiro da Comunidade. Ora, face aos seus objectivos de ordem principalmente aduaneira, as normas comunitárias aplicáveis aos entrepostos aduaneiros não são susceptíveis de excluir qualquer possibilidade de fraude ou de manipulação, excepto quando de natureza aduaneira.

50 Dado que se não podia excluir um risco de falsificação relativamente ao azeite a granel, não obstante a sua eventual colocação em entreposto aduaneiro, o Tribunal considera que a demandada, no quadro do amplo poder de apreciação de que goza em matéria de política agrícola, estava habilitada a tomar as medidas apropriadas para melhor assegurar a pureza do azeite. Para este fim, tinha o direito de não conceder aos detentores de azeite a granel colocado em entreposto aduaneiro um prazo suplementar para o vender.

51 Daqui resulta que a acusação baseada na violação do princípio da não discriminação deve ser rejeitada, por infundada.

3. Violação do princípio da proporcionalidade

Argumentos das partes

52 Reportando-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 21), a demandante considera que, ao omitir prever um

período transitório para o azeite a granel, a demandada criou um entrave ao comércio, desproporcionado face ao objectivo de garantir a pureza do azeite prejudicando o menos possível o comércio. O azeite sob controlo aduaneiro não tinha qualquer hipótese de ser falsificado, pelo que os imperativos de prevenção das fraudes não podiam justificar a ausência de um regime transitório em seu benefício.

53 A demandada sustenta que a necessidade de prevenir as fraudes excluía todas as possibilidades de prever uma medida transitória para o azeite a granel. Diferentemente do sucedido no processo Schräder, já referido, nenhum encargo financeiro foi imposto à demandante no caso vertente.

Apreciação do Tribunal

54 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para se determinar se uma disposição de direito comunitário é conforme com o princípio da proporcionalidade, importa verificar se os meios que utiliza são aptos para realizar o objectivo visado e se não vão além do necessário para o atingir (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1987, Rau e o./Comissão, 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Colect., p. 1069, n.° 34, e de 9 de Novembro de 1995, Alemanha/Conselho, C-426/93, Colect., p. I-3723, n.° 42).

55 Como atrás foi referido (n.° 46), no domínio da política agrícola comum só o carácter manifestamente inadequado de uma medida relativamente ao objectivo que a instituição competente lhe atribui pode afectar a legalidade dessa medida.

56 No caso vertente, a acusação formulada pela demandante traduz-se em criticar a primazia dada pela demandada ao objectivo de assegurar a pureza do azeite, sublinhado no segundo considerando do regulamento em litígio, relativamente ao objectivo de não causar um prejuízo ao comércio, invocado no terceiro considerando do regulamento litigioso.

57 A este respeito, convém recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, na prossecução dos objectivos da política agrícola comum, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente exigida por eventuais contradições entre esses objectivos considerados separadamente e, se for caso disso, conceder a um ou outro, dentre eles, a prioridade temporária imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em função dos quais adoptam as suas decisões (acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho, 203/86, Colect. p. 4563, n.° 10, e de 19 de Março de 1992, Hierl, C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 13).

58 Daqui decorre que, no caso vertente, a demandada podia sopesar os interesses em presença para dar prioridade ao objectivo da pureza, o qual se destina sobretudo à protecção do consumidor. A este respeito, a demandante não demonstrou que a argumentação da demandada fosse manifestamente errónea nem que esta tivesse ultrapassado os limites do seu poder discricionário na matéria. Também não comprovou que as medidas adoptadas pela demandada tivessem constituído um entrave ao comércio nem, de qualquer modo, que tivessem sido desproporcionadas relativamente ao objectivo prosseguido.

59 Convém acrescentar que, embora a Comissão deva velar, no exercício das suas atribuições, por que os ónus impostos aos operadores económicos não excedam o que é necessário para atingir os objectivos que a autoridade é obrigada a realizar, daí não resulta no entanto que esta obrigação deva ser medida em relação à situação especial de um operador ou de um grupo determinado de operadores (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1973, Balkan, 5/73, Colect., p. 387, n.° 22, e do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, Unifruit Hellas/Comissão, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.° 74).

60 Resulta de tudo o que precede que a demandante não demonstrou que a demandada tivesse violado o princípio da proporcionalidade ao adoptar o Regulamento n.° 1429/92.

4. Violação dos direitos adquiridos

Argumentos das partes

61 A demandante considera que, ao colocar o azeite em litígio em entreposto aduaneiro, solicitou a passagem do regime de importação temporário ao regime de mercadoria destinada à exportação. Assim sendo, deveria entender-se que a mercadoria já tinha formalmente saído do território comunitário. A demandante tinha ainda adquirido o direito de exportar a mercadoria para países terceiros sem autorização, segundo as regras em vigor no momento em que colocou o azeite em litígio no entreposto aduaneiro. A demandada violou tal direito ao adoptar o Regulamento n.° 1429/92 sem o fazer acompanhar de um regime transitório adequado.

62 A existência de um direito adquirido deduz-se também do artigo 121.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 2913/92»), o qual determina que se tenha em conta os elementos de tributação aplicáveis à mercadoria considerada no momento da aceitação da declaração de sujeição dessa mercadoria ao regime de aperfeiçoamento activo, sem ter em conta alterações posteriores. A demandante considera que, se tal critério é válido para a determinação da obrigação aduaneira, é também válido para o exercício do direito de exportar a mercadoria sujeita a esta obrigação.

63 Segundo a demandada, a demandante não adquiriu qualquer direito à manutenção ilimitada da regulamentação em vigor no momento em que colocou o seu azeite em entreposto aduaneiro. Conservou o seu direito a exportar o azeite, desde que respeitasse as novas prescrições. Segundo a jurisprudência comunitária (acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1987, Rau e o., já referido, n.° 18, e de 7 de Maio de 1991, Nakajima/Conselho, C-69/89, Colect., p. I-2069, n.° 119), ninguém goza de um direito adquirido à manutenção de uma vantagem de que beneficiou num dado momento. Finalmente, o artigo 121.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2913/92 não se aplica ao caso de o produto destinado a ser reexportado não satisfazer a regulamentação aplicável.

Apreciação do Tribunal

64 Nenhuma disposição confere ao detentor de mercadorias colocadas em entreposto aduaneiro o direito subjectivo de as escoar nos termos da legislação em vigor no momento da sua colocação em tal entreposto. Além disso, ao prever a possibilidade de sujeitar as mercadorias de importação a manipulações destinadas a assegurar a sua conservação, a melhorar a sua apresentação ou qualidade ou a preparar a sua distribuição ou revenda, o artigo 109.° do Regulamento n.° 2913/92 permite aos detentores destas mercadorias adaptá-las, de modo a adequá-las a eventuais novas regulamentações. Em consequência, os operadores económicos em causa não podem invocar a manutenção em vigor da regulamentação aplicável no momento da colocação da mercadoria em entreposto aduaneiro.

65 A demandante também não pode extrair um direito adquirido do artigo 121.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2913/92. Este artigo dispõe que: «Salvo o disposto no artigo 122.°, quando se constituir uma dívida aduaneira, o montante dessa dívida é determinado com base nos elementos de tributação aplicáveis às mercadorias de importação no momento da aceitação da declaração de sujeição dessas mercadorias ao regime de aperfeiçoamento activo.»

66 Em primeiro lugar, o Regulamento n.° 1429/92 em nada altera o montante da dívida aduaneira que resulta do artigo 121.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2913/92. Em segundo lugar, não pode deduzir-se do direito que assiste à demandante de ver o montante da sua dívida aduaneira fixado nos termos da disposição do artigo 121.°, atrás referido, o direito à manutenção em vigor da regulamentação que determina as características que o azeite comercializado deve apresentar. Em terceiro lugar, o artigo 121.°, já referido, é totalmente destituído de pertinência no caso vertente, na medida em que a demandante já transformara a mercadoria em conformidade com o regime de aperfeiçoamento activo antes da sua colocação em entreposto aduaneiro.

67 Resulta do que precede que a acusação baseada numa violação dos direitos adquiridos deve ser rejeitada.

5. Conclusão relativa à condição da existência de um comportamento ilegal

68 Resulta de tudo o que precede que a demandante não demonstrou que a demandada tenha tido um comportamento ilegal. Em consequência, não há lugar a examinar se o acto em litígio é, ou não, normativo, ou se as violações alegadas são caracterizadas.

69 Embora, mais não seja que por esta razão, o pedido de indemnização não possa ser acolhido, o Tribunal considera útil, tendo em conta as circunstâncias particulares do caso vertente, examinar a questão do alegado prejuízo.

Quanto ao prejuízo alegado

Argumentos das partes

70 A demandante considera ter sofrido um prejuízo de 7 345 milhões de LIT, correspondente às despesas de armazenagem e aos juros a elas relativos, bem como às despesas de caução que terá suportado. Inicialmente, o prejuízo terá sido de 18 473 milhões de LIT (v. *supra*, n.^{os} 16 e 17), mas foi reduzido em razão da venda do azeite em litígio no decurso do presente processo, após a demandada ter deixado de se opor à emissão, pelas autoridades aduaneiras italianas, de uma autorização de venda desse azeite.

71 Segundo a demandada, como a demandante vendeu o azeite em litígio, em 1995 e 1996, aproveitando o aumento dos preços do azeite no mercado mundial, não sofreu qualquer prejuízo em razão da eventual blocagem do azeite em entreposto aduaneiro, tendo, pelo contrário, realizado um lucro de 10 929 648 626 LIT. De qualquer modo, o prejuízo eventualmente causado pelo regulamento não poderia ser superior à diferença entre o preço da mercadoria em litígio no mercado dos países terceiros imediatamente antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1429/92 e o preço de tal mercadoria imediatamente após a entrada em vigor do referido regulamento. Ora, a demandante de modo algum demonstrou a existência de uma tal diferença.

72 Na audiência, a demandante retorquiu que, se tivesse podido reinvestir anteriormente a totalidade do produto da venda das 4 788,809 toneladas de azeite, teria realizado um lucro muito superior ao indicado pela demandada.

Apreciação do Tribunal

73 A demandante não contesta ter efectivamente vendido o azeite em litígio em 1995 e 1996, nem que os preços do azeite no mercado mundial tenham aumentado no decurso deste período, permitindo-lhe vender o azeite em litígio a um preço superior ao que teria obtido se o tivesse vendido em 1992 e, assim, realizar um lucro superior à indemnização finalmente solicitada (v. *supra*, n.° 17). O argumento de que a demandante teria podia realizar um lucro bastante superior se tivesse podido reinvestir mais cedo a totalidade do produto da venda do azeite em litígio é inoperante, uma vez que, em primeiro lugar, não pediu a reparação do *lucrum cessans* e, em segundo lugar, o prejuízo resultante da impossibilidade de reinvestir anteriormente o produto da venda é não apenas simplesmente hipotético mas ainda indeterminado.

74 Daqui resulta que o prejuízo cuja indemnização é solicitada não é efectivo.

75 Em consequência, a demandante não provou ter sofrido o prejuízo alegado.

Conclusão

76 Não tendo a demandante provado a existência de uma ilegalidade ou a efectividade do prejuízo alegado, há que julgar a acção totalmente improcedente.

Quanto às despesas

77 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a demandada formulado este pedido e tendo a demandante sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A demandante é condenada nas despesas.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Julho de 1997.

O secretário

H. Jung

O presidente

R. García-Valdecasas