ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)
9 de Janeiro de 1997 *

No processo C-255/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Consiglio di Stato (Itália), destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

e

Regione Veneto,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO L 93, p. 1), com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1760/87 do Conselho, de 15 de Junho de 1987 (JO L 167, p. 1), ambos alterados pelo Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988 (JO L 106, p. 28), bem como do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção (JO L 361, p. 13),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, C. Gulmann e J.-P. Puissochet (relator), juízes,

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da S. Agri SNC e da Agricola Veneta Sas, por Wilma Viscardini Donà, advogada no foro de Pádua,

— em representação do Governo italiano, pelo professor 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 Laura Pignataro e James Macdonald Flett, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Setembro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Outubro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Março de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Julho seguinte, o Consiglio di Stato colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO L 93, p. 1), com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1760/87 do Conselho, de 15 de Junho de 1987 (JO L 167, p. 1), ambos alterados pelo Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988 (JO L 106, p. 28), bem como do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção (JO L 361, p. 13).

2 O Regulamento n.° 797/85, na redacção alterada, impôs aos Estados-Membros a obrigação de instaurar um regime de ajudas com o objectivo de encorajar a «extensificação» da produção em determinados sectores excedentários, designadamente, o sector da carne de bovino, tendo-se definido a «extensificação» como a redução de pelo menos 20%, durante um período mínimo de cinco anos, da produção do produto em causa, sem que as capacidades de outras produções excedentárias aumentem.

3 Em conformidade com o artigo 1.°-B, n.° 3, do Regulamento n.° 797/85, na redacção alterada, os Estados-Membros determinam as condições de concessão da ajuda e, nomeadamente, as regras de redução da produção. No que respeita à carne de bovino, podem prever que um número de cabeças de gado seja reduzido em, pelo menos, 20%. Determinam igualmente o montante da ajuda, o período de

referência, segundo a produção em causa, para o cálculo da redução, bem como o compromisso a subscrever pelo beneficiário com vista nomeadamente a uma verificação de que a produção é efectivamente reduzida.

4 No Regulamento n.° 4115/88, a Comissão fixou as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção. O artigo 4.°, n.° 1, desse regulamento estabelece que a redução da produção é assegurada pelo empresário agrícola, de acordo com as regras estabelecidas pelos Estados-Membros, em relação à produção normal da sua exploração agrícola resultante da média das produções anuais durante um período de referência. Os Estados-Membros podem, designadamente, prever um método «quantitativo», com base nas quantidades efectivamente reduzidas em conformidade com o artigo 6.° O artigo 4.°, n.° 2, do regulamento esclarece que o período de referência, a determinar pelos Estados-Membros, deve permitir estabelecer o nível de produção anual normal da exploração em causa que possa servir como base fiável para o cálculo da redução.

5 O artigo 6.° do Regulamento n.° 4115/88 estabelece que, em caso de aplicação do método «quantitativo», a redução de, pelo menos, 20% da produção a nível da exploração agrícola é calculada, para cada um dos produtos a que se refere o compromisso, em relação ao conjunto da produção desses produtos na exploração. Ainda em caso de aplicação desse método, o artigo 7.° do regulamento estabelece, designadamente, que a redução da produção pode ser efectuada através de uma redução equivalente do número de cabeças de gado do efectivo pecuário.

6 Em aplicação dos regulamentos que precedem, a Itália escolheu como período de referência, no que respeita aos animais vivos e produtos de origem animal, as campanhas de 1986/1987 e 1987/1988. Como o novo regime passou a ser aplicado em 1990, o período em que os produtores se comprometem a reduzir a sua produção (a seguir «período de compromisso») só pôde começar a correr a partir desse ano. No entanto, a regulamentação italiana tem em conta as variações de produção, no sentido de aumento ou de redução, que se puderam verificar entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso. Em especial prevê, em caso de aplicação do método quantitativo, que, caso o número de cabeças de gado tenha diminuído durante esse período intermédio, o criador poderá beneficiar da

ajuda quando o número de unidades cuja redução foi prevista para o período de compromisso se revelar inferior a 20% do número de unidades criadas durante o período de referência.

7 As sociedades S. Agri SNC e Agricola Veneta Sas, recorrentes no processo principal, apresentaram pedidos de concessão das ajudas à extensificação da produção dos bovinos ao Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (Inspecção Regional da Agricultura de Pádua, a seguir «Inspecção»).

8 Por decisão de 18 de Março de 1991, a Inspecção indeferiu esses pedidos com o fundamento de que, atentas as reduções substanciais do número de cabeças de gado já realizadas por essas sociedades durante o período intermédio entre o fim do período de referência e o início do seu período de compromisso, a posterior diminuição do número dos seus efectivos, durante o primeiro ano de compromisso, foi globalmente inferior a 20% do número de cabeças de gado criadas durante o período de referência.

9 As duas sociedades impugnaram no Tribunale amministrativo regionale del Veneto a legalidade das decisões de indeferimento da Inspecção. Alegaram, em especial, que a regulamentação comunitária impunha, para o cálculo da redução da produção que o produtor se comprometia a realizar, que se tomasse por base apenas o período de referência que o Estado-Membro tinha determinado, sem que fossem tidas em conta as variações de produção ocorridas durante o período intermédio.

10 Tendo o Tribunale amministrativo regionale del Veneto, por dois acórdãos de 12 de Setembro de 1992, declarado inadmissíveis, por intempestivos, os recursos interpostos pelas duas sociedades, estas recorreram desses acórdãos para o Consiglio di Stato.

11 Considerando que a solução do litígio dependia de uma interpretação de diversas disposições do Regulamento n.° 797/85 do Conselho, na redacção alterada, e do Regulamento n.° 4115/88 da Comissão, o Consiglio di Stato, pronunciando-se enquanto órgão jurisdicional, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É compatível com o ordenamento jurídico comunitário — em particular com o artigo 1.°-C, n.° 3, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, introduzido pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, bem como com os artigos 4.°, n.^{os} 1 e 2, 7.° e 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção — uma disposição nacional que, em caso de existir um lapso de tempo entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, tenha em conta não apenas a produção (número de unidades de animais) existente no período de referência em relação àquela a atingir no período de compromisso, mas também as variações de produção ocorridas no referido período intermédio?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, é compatível com a regulamentação comunitária aqui indicada uma disposição nacional que, em caso de se verificar uma redução das cabeças de gado em criação no período intermédio entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, preveja não apenas a exclusão da ajuda para as referidas cabeças, mas também o desconto das mesmas para efeitos do cálculo da percentagem mínima de 20% de redução da produção entre o período de referência e o período de compromisso, que constitui o pressuposto da concessão da ajuda com a consequência, em particular, da não concessão da ajuda também para as cabeças para as quais é prevista a efectiva redução no período de compromisso, quando o número destas últimas resulte inferior a 20% do número médio de cabeças do efectivo no período de referência?»

12 Através destas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende fundamentalmente saber se o artigo 1.°-B, n.° 3, alínea c), do Regulamento n.° 797/85, na

redacção alterada, e o artigo 4.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 4115/88 devem ser interpretados no sentido de que permitem a um Estado-Membro, em caso de diminuição da produção verificada durante o período intermédio compreendido entre fim do período de referência e o início do período de compromisso, subordinar sempre a concessão da ajuda à extensificação à condição de a produção que se verificou durante o período intermédio sofrer uma redução durante o período de compromisso, de um valor equivalente a pelo menos 20% da produção do período de referência.

13 O Governo italiano e a Comissão propõem que se responda pela afirmativa a esta questão. No entender destas entidades, decorre da regulamentação comunitária que a redução da produção deve verificar-se durante o período de compromisso, em virtude do compromisso expressamente assumido pelo produtor. A Comissão alega igualmente que o objectivo da regulamentação comunitária obriga os beneficiários das ajudas à «extensificação» a oferecerem uma verdadeira contrapartida, em termos de diminuição efectiva da sua produção, nas proporções previstas, durante esse período.

14 Segundo os recorrentes no processo principal, pelo contrário, da regulamentação em causa resulta claramente que a redução da produção em pelo menos 20% deve ser apreciada apenas por comparação com a produção verificada durante o período de referência, tal como determinada pelos Estados-Membros, sem se atender às variações de produção ocorridas durante o período intermédio. Segundo estas sociedades, a tomada em consideração deste último período equivale, em suma, a alterar na prática o período de referência fixado pelas autoridades italianas, que, no entanto, estas eram obrigadas a respeitar.

15 Esta última interpretação deve ser acolhida.

16 Com efeito, o artigo 1.°-B, n.° 3, alínea c), do Regulamento n.° 797/85, na redacção alterada, estabelece que os Estados-Membros determinam o período de referência, segundo a produção em causa, para o cálculo da redução. Além disso, da conjugação das disposições dos n.os 1 e 2 do artigo 4.°, do Regulamento n.° 4115/88

resulta que o período de referência deve permitir, em especial, estabelecer o nível de produção anual normal da exploração em causa que possa servir como base fiável para o cálculo da redução da produção e que essa redução será assegurada pelo empresário agrícola em relação à sua produção durante esse período. Daqui decorre que a redução da produção deve derivar de uma comparação entre a produção realizada durante o período de compromisso e a produção média durante o período de referência.

17 Ora, a interpretação defendida pelo Governo italiano e pela Comissão equivale a fazer incidir a redução da produção não sobre a produção normal da exploração tal como determinada pelo período de referência, mas sobre a produção realizada durante o período intermédio, subentendendo-se que a redução assim calculada deve ainda atingir 20% da produção do período de referência. Assim, neste sistema, o período de referência passa a ser tido em consideração apenas para medir a amplitude da redução da produção.

18 Todavia, a Comissão alega que tanto o artigo 1.°-B, n.° 3, alínea d), do Regulamento n.° 797/85, na redacção alterada, como o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4115/88 se referem ao compromisso do produtor de reduzir efectivamente a sua produção. Daí decorre necessariamente que essa redução deve resultar do próprio compromisso e verificar-se posteriormente à sua assunção.

19 No entanto, os regulamentos em causa não contêm nenhuma menção de um período intermédio compreendido entre o período de referência determinado pelo Estado-Membro em causa e o momento em que o produtor assume o seu compromisso. Tal como o advogado-geral sublinhou no n.° 23 das suas conclusões, a letra destes regulamentos leva antes a pensar que os mesmos partem da hipótese de que o período de compromisso, durante o qual o produtor deve reduzir a sua produção, se segue imediatamente ao período de referência que serve de base ao cálculo dessa redução. Ora, embora este postulado implique que a redução da produção será posterior ao compromisso assumido, daqui não se poderá deduzir que esta redução nunca possa ocorrer, no todo ou em parte, anteriormente.

20 Contudo, a Comissão considera que a sua interpretação satisfaz o objectivo da regulamentação que visa incentivar a «extensificação» e ao mesmo tempo prevê, em benefício do produtor que se compromete a diminuir efectivamente a sua produção, uma compensação que é função da perda de rendimentos devida a esta «extensificação». Este regime implica, por parte dos beneficiários das ajudas, uma verdadeira contrapartida em termos de redução efectiva da sua produção, nas proporções previstas, em conformidade com o seu compromisso e posteriormente a este. Ora, um produtor, cuja produção, por exemplo, já baixou de 20% durante o período intermédio e que se compromete apenas a manter o seu novo nível de produção a partir deste compromisso, não suporta um esforço comparável.

21 A este respeito, importa recordar que a «extensificação», na acepção da regulamentação comunitária, consiste na redução, durante um período de pelo menos cinco anos, da produção normal de uma exploração e que o regime de ajudas posto em prática que essa regulamentação visa assim, ao incentivar a «extensificação», limitar os excedentes agrícolas. Ora, o objectivo desta regulamentação é igualmente alcançado quando um criador, de que 20% dos animais foram, por exemplo, abatidos durante o período intermédio, se compromete a manter o seu novo nível de produção ao longo de todo o período abrangido pelo seu compromisso. Com efeito, se não tivesse assumido esse compromisso e feito esse esforço, tudo leva a crer que esse produtor teria pelo menos tentado voltar ao seu nível normal de produção em vez de o manter abaixo das suas capacidades.

22 A Comissão também alegou que um produtor italiano, cuja produção tivesse diminuído ao longo do período intermédio em virtude da febre aftosa que se manifestou em Itália em 1988 e 1989, podia ter beneficiado, a esse título, de um regime de indemnização financiado parcialmente pela Comunidade com base na Decisão 77/97/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa ao financiamento pela Comunidade de certas acções veterinárias que apresentam carácter de urgência (JO 1977, L 26, p. 78; EE 03 F11 p. 167). Não seria portanto razoável que esse produtor pudesse, eventualmente, beneficiar igualmente, ao abrigo da mesma redução da sua produção, do regime de ajudas à «extensificação».

23 Como foi sublinhado pelo advogado-geral no n.º 34 das suas conclusões, este argumento menospreza os objectivos, que são diferentes, dos dois regimes de ajudas. Enquanto o primeiro visa compensar os prejuízos sofridos pelo produtor cujo gado foi atingido por uma epizootia e permitir, eventualmente, reconstituir o seu efectivo pecuário, que lhe garante o prosseguimento da sua exploração e a manutenção dos seus rendimentos, o objectivo do segundo consiste em incentivar, em troca de uma ajuda, os produtores a reduzir a produção normal da sua exploração. É assim que o produtor beneficiário de um subsídio ao abrigo do primeiro regime, que renuncia a reconstituir o seu efectivo pecuário e se compromete, durante cinco anos, a mantê-lo a 80% do seu nível anterior à epidemia, se encontra na mesma situação que o produtor poupado pela epizootia que se compromete, em troca de uma ajuda à «extensificação», a proceder à venda de 20% do seu gado e a mantê-lo no seu novo nível durante o mesmo período de tempo.

24 Assim, há que responder ao órgão jurisdicional de reenvio declarando que o artigo 1.º-B, n.º 3, alínea c), do Regulamento n.º 797/85, na redacção alterada, e o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 4115/88 devem ser interpretados no sentido de que não permitem que um Estado-Membro, em caso de diminuição da produção verificada durante o período intermédio compreendido entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, faça depender sempre a concessão da ajuda à «extensificação» da condição de a produção realizada durante o período intermédio sofrer uma diminuição, durante o período de compromisso, correspondente a pelo menos 20% da produção do período de referência.

Quanto às despesas

25 As despesas efectuadas pelo Governo 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 (Terceira Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Consiglio di Stato, por despacho de 21 de Março de 1995, declara:

O artigo 1.°-B, n.° 3, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1760/87 do Conselho, de 15 de Junho de 1987, ambos alterados pelo Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, e o artigo 4.°, n.os 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.° 4115/88 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, que determina as regras de execução do regime de ajudas à extensificação da produção, devem ser interpretados no sentido de que não permitem que um Estado-Membro, em caso de diminuição da produção verificada durante o período intermédio compreendido entre o fim do período de referência e o início do período de compromisso, faça depender sempre a concessão da ajuda à extensificação da condição de a produção realizada durante o período intermédio sofrer uma diminuição, durante o período de compromisso, correspondente a pelo menos 20% da produção do período de referência.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Janeiro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

J. C. Moitinho de Almeida