CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGIOS COSMAS

apresentadas em 15 de Junho de 1995 *

1. É certo que não é a primeira vez que o Tribunal de Justiça é solicitado para interpretar disposições do âmbito do regime da imposição suplementar sobre o leite. Todavia, apesar da abundante jurisprudência que existe nesta matéria, raramente o Tribunal de Justiça terá tido ocasião de interpretar as disposições que regem, mais especificamente, o pagamento da imposição suplementar sobre as quantidades de leite vendidas directamente ao consumo. As questões prejudiciais submetidas pelo Finanzgericht München dizem respeito, precisamente, a tais disposições.

I — Enquadramento jurídico

2. O artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 [1], que foi aditado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 [2], instituiu, tendo em vista controlar o crescimento da produção de leite, uma imposição suplementar paga sobre as quantidades de leite ou de outros produtos lácteos que sejam quer entregues a um comprador para serem tratadas ou transformadas, quer vendidas directamente ao consumo, e que excedam uma determinada quantidade de referência.

3. No que toca ao pagamento da imposição sobre as quantidades entregues a um comprador para serem tratadas ou transformadas, o regime foi posto em prática nos Estados-Membros segundo uma das duas fórmulas previstas no n.° 1 do artigo 5.°-C, já referido. Segundo a fórmula A, a imposição é devida por qualquer *produtor* de leite ou de outros produtos lácteos sobre as quantidades que tenha entregue a um comprador e que, durante o período de doze meses em causa, excedam uma determinada quantidade de referência. Nos termos da fórmula B, a imposição é devida por qualquer *comprador* de leite ou de outros produtos lácteos sobre as quantidades que lhe tiverem sido entregues por produtores e que excedam uma determinada quantidade de referência; no âmbito desta segunda fórmula, a imposição devida pelo comprador é repercutida sobre os produtores que contribuíram para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador.

4. O n.° 2 do artigo 5.°-C previu, além disso, que a imposição é igualmente devida por todos os produtores sobre as quantidades de leite e/ou de equivalente-leite «vendidas directamente ao consumidor» e que, durante o período de doze meses em causa, ultrapassem uma determinada quantidade de referência.

* Língua original: grego.

1 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

2 — Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61).

5. Regras mais específicas relativas à imposição suplementar sobre as quantidades de leite vendidas directamente ao consumo foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 [3], que determinou, no n.° 1 do artigo 6.°, que é atribuída a cada produtor de leite e de produtos lácteos uma quantidade de referência correspondente, em princípio, às vendas directas ao consumo efectuadas pelo produtor durante o ano civil de 1981, aumentadas de 1% [4], e, no n.° 2 do mesmo artigo, que a totalidade dessas quantidades de referência não deve exceder uma determinada quantidade, fixada, a um nível diferente para cada Estado-Membro, no anexo do regulamento. O artigo 12.°, alínea h), do mesmo regulamento esclareceu, além disso, que se entende por «leite ou equivalente-leite vendidos directamente ao consumo» «o leite ou os produtos lácteos convertidos em equivalente-leite, vendidos sem a intervenção de empresas de tratamento ou transformação de leite».

6. Outras regras de aplicação do regime da imposição suplementar foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [5], cujas disposições, entretanto alteradas por diversas vezes, foram codificadas no Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988 [6]. Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84 (artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1546/88), todos os produtores de leite e de produtos lácteos que vendem directamente leite e produtos lácteos ao consumo enviarão ao organismo competente designado pelo seu Estado-Membro um «pedido de registo» acompanhado de uma lista que indique a natureza e a quantidade das vendas directas efectuadas durante o ano civil de referência. Segundo a mesma disposição, o «pedido de registo» é apresentado antes de uma data fixada pelo Estado-Membro, que não pode, contudo, ser posterior a 31 de Dezembro de 1984 [7]. O n.° 2 do mesmo artigo introduziu certas regras relativas ao conteúdo das listas que acompanham o pedido de registo dos produtores que tenham começado a venda directa ao consumo depois de 1 de Janeiro de 1981 ou que tenham, desde essa data, modificado profundamente a sua actividade, enquanto o n.° 4 fixou o modo de cálculo das quantidades de referência atribuídas aos produtores que tenham apresentado o referido «pedido de registo».

7. A imposição suplementar sobre o leite foi instituída originariamente para cinco períodos de doze meses (a partir de 1 de Abril de 1984), prorrogados finalmente para nove [8]. O

3 — Regulamento que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64).

4 — O artigo 6.° do Regulamento n.° 857/84 foi substituído posteriormente pelo artigo 1.°, alínea 2), do Regulamento (CEE) n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247). Segundo o novo teor do artigo 6.°, n.° 1, os Estados-Membros podiam prever que a quantidade do produtor fosse igual à quantidade de vendas directas que ele efectuou durante o ano civil de 1982 ou o ano civil de 1983, aumentada de uma percentagem.

5 — Regulamento que fixa as regras de aplicação do regime da imposição suplementar referido no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208).

6 — Regulamento que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 139, p. 12).

7 — O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84, na sua versão inicial, previa que a data fixada pelos Estados-Membros não podia ser posterior a 1 de Setembro de 1984. A data-limite do prazo fixado pelos Estados-Membros foi adiada em seguida para 30 de Novembro de 1984 [artigo 1.°, alínea 1), primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.° 1955/84 da Comissão, de 9 de Julho de 1984 (JO L 182, p. 10; EE 03 F31 p. 129)] e, finalmente, para 31 de Dezembro de 1984 [artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3372/84 da Comissão, de 30 de Novembro de 1984 (JO L 313, p. 47; EE 03 F32 p. 213)].

8 — V. o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 816/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992 (JO L 86, p. 83).

artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2071/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 [9], aplicável a partir de 1 de Abril de 1993, substituiu o artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 por uma disposição que prevê simplesmente que o regime de preços do Regulamento n.° 804/68 «é estabelecido sem prejuízo da aplicação do regime de imposição suplementar». Esta imposição suplementar é actualmente regida, a partir de 1 de Abril de 1993, e durante sete períodos de doze meses, pelas disposições do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992 [10]. Este novo regulamento determina, no seu artigo 1.°, que a imposição suplementar é instituída sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo e que excedam as quantidades de referência correspondentes; no artigo 2.°, n.° 1, que a imposição suplementar, devida sobre todas quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas durante o período de doze meses em causa e que excedam a soma das quantidades de referência individuais da mesma natureza, é repartida entre os produtores que tenham contribuído para o excedente, e, finalmente, no artigo 4.°, n.° 1, que a quantidade de referência individual é igual, em princípio, à quantidade de referência disponível em 31 de Março de 1993 (data do termo dos nove primeiros períodos de doze meses de aplicação do regime de imposição suplementar).

II — Litígio na causa principal — Questões prejudiciais

8. O Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau é um convento que possui uma exploração agrícola que produz leite, manteiga e carne. Até ao fim do ano lectivo de 1991/1992, o convento geria igualmente uma escola primária privada, que dispunha de um internato em que eram alimentados 120 a 135 alunos, bem como os empregados da escola, do internato e do convento. Após a instituição do regime da imposição suplementar sobre o leite, foi atribuída ao convento uma quantidade de referência de 68 262 kg para entregas de leite a compradores para efeitos de tratamento ou transformação.

9. Em 2 de Dezembro de 1991, o convento pediu ao Hauptzollamt Rosenheim (a seguir «Hauptzollamt») a atribuição de uma quantidade de referência para a venda directa de leite ao consumo, invocando os seguintes argumentos:

a) As necessidades do internato em leite e em manteiga eram satisfeitas pela produção da sua exploração agrícola.

b) O preço do leite estava incluído no preço do internato.

c) O convento seria obrigado a fechar a escola e o internato no fim do ano escolar

9 — JO L 215, p. 64.

10 — Regulamento que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

de 1991/1992, em virtude de uma carência de pessoal, de modo que a sua exploração agrícola (aumentada pela compra de terrenos em 1989 e por uma ampliação terminada em 1991) se tornaria a sua principal fonte de rendimento.

10. Por decisão de 16 de Janeiro de 1992, o Hauptzollamt indeferiu o pedido do convento, com o fundamento, segundo o despacho de reenvio, de que ele tinha sido formulado após o termo do prazo previsto para a apresentação do «pedido de registo» pelos produtores que vendem o seu leite directamente ao consumo [11]. O convento recorreu desta decisão de indeferimento para o Finanzgericht München, que considerou ser necessário, para solução do litígio que lhe fora apresentado, submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 12.°, alínea h) (venda directa), do Regulamento (CEE) n.° 857/84 ser interpretado no sentido de que abrange a entrega de leite de uma exploração agrícola a um internato, ambos de um mesmo proprietário, quando o leite seja cedido a título oneroso aos interessados?

Se a resposta for afirmativa:

2) É válido o artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, quando limita o prazo de registo da quantidade de referência na venda directa do leite ao ano de 1984 e não toma em consideração as alterações das necessidades de comercialização relacionadas com a exploração subsequentes ao termo do prazo?

3) Pode uma quantidade de referência relativa à venda directa ser concedida, por via (do princípio) da reposição na situação anterior ou com base noutros princípios gerais do direito comunitário, a um produtor de leite que não cumpriu o prazo indicado no artigo 4.°, n.° 1 [12], apesar de se dever considerar que teria sido indeferido, como é prática das autoridades administrativas, um pedido (nesse sentido) que tivesse sido oportunamente formulado?»

III — Quanto à primeira questão prejudicial

11. A disposição relevante do artigo 12.°, alínea h), do Regulamento n.° 857/84 define o

11 — Deve, todavia, salientar-se que o representante do Hauptzollamt declarou, na audiência, que o pedido do convento tinha sido indeferido porque a entrega de leite ao internato era considerada «consumo próprio», e que a inobservância do prazo era «tão-só o segundo elemento» que tinha levado a essa decisão.

12 — Esta nota só diz respeito à versão grega das presentes conclusões.

«leite ou equivalente-leite vendidos directamente ao consumo» como sendo o leite (ou os produtos lácteos convertidos em equivalente-leite) *vendidos sem a intervenção de empresas de tratamento ou transformação de leite*. Resulta claramente dos factos expostos no despacho de reenvio que o convento, recorrente no processo principal, cedia aos alunos alimentados no seu internato determinadas quantidades de leite destinadas a ser consumidas, sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou transformação de leite. Por conseguinte, a questão que preocupa o órgão jurisdicional de reenvio é manifestamente a de saber em que medida é que a cessão de leite ao consumo, nas condições acima referidas, pode ser qualificada de «venda».

12. Em consonância, quanto a este aspecto, com a opinião da Comissão, entendo que, para se responder à questão já referida, deve considerar-se antes de mais a finalidade da instituição do regime da imposição suplementar. Como o Tribunal de Justiça declarou de maneira reiterada [13], o regime da imposição suplementar visa restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado leiteiro, caracterizado por excedentes estruturais, através de uma limitação da produção. Para realizar este objectivo, que, como o Tribunal de Justiça declarou [14], é conforme com o artigo 39.° do Tratado, o legislador comunitário escolheu, como meio de desencorajar a produção leiteira, a obrigação de pagar a imposição sobre as quantidades que excedam uma determinada quantidade de leite (quantidade de referência), representativa da quantidade que, durante o ano de referência em causa, foi entregue (fórmula A) ou comprada (fórmula B) para ser tratada ou transformada, ou que foi vendida directamente ao consumo.

13. Tendo em conta estes elementos e como as normas relevantes não estabelecem qualquer distinção nesta matéria, a concretização tão completa quanto possível do objectivo prosseguido pelo regime da imposição suplementar impõe a interpretação mais lata possível da noção de «quantidades de leite vendidas directamente ao consumo», de modo a incluir nelas quaisquer formas de transferência para um terceiro, a título oneroso [15], de uma quantidade de leite destinada ao consumo sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou de transformação. Se estas condições estiverem preenchidas, não serão de considerar como elementos constitutivos da noção outras características das circunstâncias em que se efectua a transferência. Assim, não podem ter relevância nem o facto de a transferência do leite se não operar por força de um contrato distinto, e sim com base numa relação convencional em cujo âmbito o produtor é igualmente obrigado a fornecer ao seu co-contratante, para além de

13 — V., por exemplo, os acórdãos de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.° 26), de 27 de Maio de 1993, Peter (C-290/91, Colect., p. I-2981, n.° 13), e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.° 26).

14 — V. o acórdão Erpelding, já referido na nota anterior, n.° 26.

15 — A existência de um preço é, em meu entender, imposta pela utilização do termo «venda». Convém, no entanto, notar que o Regulamento n.° 3950/92, que rege actualmente, desde 1 de Abril de 1993, a imposição suplementar, define de maneira ainda mais ampla a noção de «leite ou equivalente-leite vendidos directamente para consumo», incluindo expressamente nesta noção [v. o artigo 9.°, alínea h), do referido regulamento] o leite ou os produtos lácteos vendidos ou *cedidos gratuitamente* sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou de transformação.

uma certa quantidade de leite, outros tipos de mercadorias ou de serviços, nem, evidentemente, o local onde leite é consumido [16].

14. O órgão jurisdicional nacional não parece duvidar de que constitui igualmente uma «venda directa ao consumo», na acepção dos artigos 5.° C, n.° 2, do Regulamento n.° 804/68, e 12.°, alínea h), do Regulamento n.° 857/84, a cessão de leite nas circunstâncias descritas no despacho de reenvio, ou seja, o fornecimento aos alunos da escola privada gerida pelo convento, que eram alimentados no internato dirigido pelo convento, de quantidades de leite provenientes da exploração agrícola que este possui, a um preço incluído no preço global do internato [17]. Refere, no entanto, que o Hauptzollamt defendeu na audiência perante ele que, segundo a concepção da Comissão, uma cessão de leite para consumo nas circunstâncias expostas constituía «consumo próprio», porque, por um lado, os internos «consomem a sua própria produção» e porque, por outro lado, o convento não pode ser considerado um produtor que venda directamente ao consumo, visto que a sua produção é cedida no próprio local.

15. Como salienta, com razão, o órgão jurisdicional nacional, o ponto de vista atribuído à Comissão [18] não tem qualquer apoio nas disposições relevantes no presente caso. É evidente que o consumo de leite pelo próprio produtor não constitui uma «venda directa ao consumo», enquanto, por outro lado, a cessão de leite para consumo a um terceiro (por exemplo, aos empregados da exploração agrícola do produtor) sem recebimento de qualquer preço não constitui uma venda (v. o n.° 13 e a nota 15, *supra*), na acepção das disposições que regiam a imposição suplementar na altura relevante no presente caso. Não vejo, porém, como é que se poderia admitir que os internos alimentados no internato do

16 — O Regulamento (CEE) n.° 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12), tal como ela é aplicável a partir de 1 de Abril de 1993, por força do Regulamento n.° 3950/92, determina, no seu artigo 1.°, n.° 1, que se entende por quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas, na acepção do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92, e sujeitas, por conseguinte, ao regime da imposição suplementar, «todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite que *deixem* qualquer exploração situada no território... (de um) Estado-Membro», sublinhado meu. Esta disposição, posterior ao surgimento do litígio ora pendente perante o órgão jurisdicional nacional, não tem qualquer incidência na interpretação das disposições relevantes no presente caso (v. os acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Voogd Vleesimport en-export, C-151/93, Colect., p. I-4915, n.° 15, e de 22 de Dezembro de 1993, Lloyd-Textil, C-304/92, Colect., p. I-7007, n.° 17). Mas, independentemente disso, a disposição acima mencionada significa simplesmente, segundo creio, que não se consideram comercializadas e não ficam, por conseguinte, sujeitas ao regime da imposição suplementar, as quantidades de leite que nem sequer deixem a exploração em causa [que o artigo 9.°, alínea d), do Regulamento n.° 3950/92 define como sendo o conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor]. Não pode, por conseguinte, ser interpretada de tal modo que uma quantidade de leite, que deixou a exploração do produtor e foi vendida ao consumo sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou de transformação, não fique abrangida pelo regime da imposição suplementar pela simples razão de que existe uma *conexão de lugar* entre o estabelecimento da exploração e o local (por exemplo, um internato, um restaurante ou um hotel, que pertençam ao produtor) onde esta quantidade foi cedida para consumo.

17 — A questão prejudicial examinada não suscita, recorde-se, qualquer problema de interpretação do artigo 12.°, alínea h), do Regulamento n.° 857/84, relativamente às quantidades de leite fornecidas aos empregados do convento, da escola e do internato, mas unicamente em relação às que eram fornecidas aos alunos alimentados no internato.

18 — Nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, a Comissão nega ter alguma vez defendido exactamente este ponto de vista. Supõe, no entanto, que o despacho de reenvio se refere ao seguinte caso, que já vem de 1986: o serviço competente da Comissão tinha sido de opinião, após ter sido consultado sobre o assunto, de que as quantidades de leite fornecidas a doentes, hospitalizados num centro de reabilitação para doentes afectados por doenças nervosas, que participam no processo de produção por razões terapêuticas, não estão sujeitas ao regime de imposição suplementar, porque, nestas circunstâncias, se trata de «consumo próprio». Segundo a Comissão, o elemento que distingue o fornecimento de leite aos referidos doentes do fornecimento de leite aos alunos que eram alimentados no internato do convento, recorrente no processo principal, é que estes últimos são totalmente alheios à produção de leite. Não perfilho o ponto de vista da Comissão: em minha opinião, só se devia considerar que as quantidades de leite que eram fornecidas aos doentes nas circunstâncias descritas não estavam abrangidas pelo regime de imposição suplementar se o produtor [isto é, segundo o artigo 12.°, alínea c), do Regulamento n.° 857/84, o produtor agrícola de cuja exploração provinha o leite] não recebesse qualquer preço por essas quantidades.

convento, recorrente no processo principal, consumiam «a sua própria produção», pela única razão de o leite que lhes era fornecido (mediante pagamento, recorde-se) provir da exploração agrícola do convento. Já mencionei, aliás (v. o n.° 13 e a nota 16, *supra*), que o local de cessão do leite vendido não tem, em meu entender, qualquer influência no conteúdo da noção de «venda directa ao consumo».

16. Em resumo, proponho que se responda à primeira questão prejudicial da seguinte maneira: «Constitui 'venda de leite ou equivalente-leite directamente ao consumo', na acepção do artigo 12.°, alínea h), do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, o fornecimento, a título oneroso, às pessoas que são alimentadas num internato, de leite ou de produtos lácteos provenientes da exploração agrícola do operador que gere igualmente o internato.»

IV — Quanto à segunda questão prejudicial

17. Segundo o despacho de reenvio, as dúvidas do juiz nacional quanto à validade do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84 (artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1546/88) devem-se ao facto de esta disposição ter fixado um prazo de caducidade, dentro do qual os produtores que vendam leite directamente ao consumidor devem, para obter determinadas quantidades de referência, apresentar um «pedido de registo» acompanhado de uma lista que indique a natureza e a quantidade das vendas efectuadas durante o ano de referência, sem lhe acrescentar qualquer derrogação, em especial a favor dos produtores cuja situação económica se tenha alterado de tal modo após o termo do prazo que a viabilidade da sua empresa dependa da atribuição de uma quantidade de referência. O órgão jurisdicional de reenvio não esclarece por força de que princípio seria possível, segundo o seu modo de ver, criar uma obrigação do legislador comunitário de prever a referida derrogação. Considero todavia que, para dar uma resposta útil à segunda questão prejudicial, a disposição relevante deve ser examinada à luz do princípio da proporcionalidade, ou seja, delimitando o objectivo visado e verificando se a regulamentação introduzida é idónea para realizar esse objectivo e se é necessária para esse efeito [19].

18. Deve, antes de mais, indicar-se que o disposto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento

19 — No que toca à fiscalização, à luz do princípio da proporcionalidade, da validade das disposições que fixam um prazo de caducidade e prevêem os efeitos do seu desrespeito ou cominam certas sanções com ele relacionadas, v., nomeadamente, os acórdãos de 7 de Dezembro de 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Colect., p. I-6437, n.° 15 e segs.), de 12 de Julho de 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Colect., p. I-3265, n.° 33 e segs.), de 2 de Maio de 1990, Hopermann (357/88, Colect., p. I-1669, n.° 13 e segs.), e de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit France (266/84, Colect., p. 149, n.° 17 e segs.).

n.° 1371/84 não anuncia expressamente, como consequência da eventual apresentação extemporânea do «pedido de registo» que prevê, a perda, pelo produtor, do direito de pedir a atribuição de uma quantidade de referência para leite vendido directamente ao consumo. Todavia, a leitura desta disposição, conjugada com as disposições dos n.os 2 e 4, alíneas a) e b), do mesmo artigo 4.°, das quais resulta que a fixação das quantidades de referência para as vendas directas de leite ao consumo se realiza com base na lista que os produtores devem juntar ao «pedido de registo», implica, sem sombra de dúvida, em meu entender, que a atribuição de tais quantidades de referência fica excluída se o «pedido de registo» tiver sido apresentado após o termo do prazo em causa.

19. A fim de delimitar o objectivo visado pela disposição controvertida, convém, antes de mais, recordar que as quantidades de referência individuais, cuja ultrapassagem acarreta a obrigação de pagar a imposição suplementar, correspondem, em princípio, quando se trate de leite vendido directamente ao consumo, às vendas directas efectuadas pelo produtor durante o ano de referência, aumentadas de uma dada percentagem (v. o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84). Pode no entanto acontecer que se tenham que corrigir as quantidades de referência individuais resultantes da aplicação destes critérios, a fim de respeitar o princípio fundamental do sistema, segundo o qual (v. o artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 857/84) a totalidade das quantidades de referência individuais não deve, em caso algum, exceder uma determinada *quantidade global* (diferente para cada Estado-Membro) fixada no anexo do Regulamento n.° 857/84. Esta possibilidade de correcção das quantidades de referência individuais, com base numa percentagem única, foi prevista precisamente pelo disposto no artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1371/84. Tendo isso em conta, o legislador comunitário considerou manifestamente que o registo dos produtores que vendam directamente ao consumidor, bem como dos dados de base relativos à sua actividade, era necessário por razões atinentes a uma gestão racional e eficaz do sistema, de modo a poder apreciar em tempo útil as necessidades existentes em matéria de atribuição das quantidades de referência e a necessidade eventual da sua correcção para não se exceder a quantidade global prevista para o Estado-Membro em causa [20]. Tendo em conta estes elementos, a fixação de um prazo dentro do qual os produtores desta categoria devem apresentar um «pedido de registo» acompanhado de uma lista que indique a natureza e a quantidade das vendas directas ao consumidor efectuadas durante o período relevante para a fixação da quantidade de referência, e o facto de se prever que a inobservância deste prazo de caducidade acarreta, para os produtores, a perda do direito de pedirem a atribuição de uma quantidade de referência, constituem, em meu entender, medidas que, em princípio, são adequadas e necessárias para atingir a finalidade mencionada.

20 — Tendo em conta esta função específica do prazo de apresentação do «pedido de registo», a sua fixação deve ser considerada uma «modalidade de aplicação» do regime da imposição suplementar, coberta pela habilitação dada pelo artigo 5.°-C, n.° 7, do Regulamento n.° 804/68, em que se baseou, nomeadamente, o Regulamento n.° 1371/84 (comparar os acórdãos de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser, C-118/89, Colect., p. I-2637, n.° 11, e de 18 de Janeiro de 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, 345/88, Colect., p. I-159, n.° 9, bem como o acórdão Hopermann, já referido na nota anterior, n.° 8).

20. De qualquer modo, não pode considerar-se que estas regras sejam desproporcionadas em relação à finalidade pretendida, pela simples razão de não preverem a possibilidade de atribuição de uma quantidade de referência, após o termo do prazo, aos produtores referidos na segunda questão prejudicial. É bem evidente que só seria concebível prever tal possibilidade no âmbito do regime da imposição suplementar no caso de um produtor que, antes da instituição deste regime, tivesse efectuado vendas directas ao consumo e tivesse portanto o direito de apresentar um «pedido de registo» com vista à atribuição de uma quantidade de referência correspondente. A segunda questão prejudicial só pode, por conseguinte, referir-se aos produtores que pertençam a esta categoria específica; os dados de facto do processo pendente no órgão jurisdicional nacional impõem, aliás, igualmente esta conclusão. Nem o princípio da proporcionalidade nem qualquer outro princípio geral do direito comunitário obrigavam todavia o legislador comunitário a prever que um produtor, que optou livremente por não exercer o seu direito supracitado no prazo fixado, pudesse exercê-lo depois de findo o prazo, pela simples e única razão de, depois desta última data, as condições de exercício da sua actividade terem mudado [21]. Isto é tanto mais assim quanto é certo que o reconhecimento desse direito era susceptível de lesar interesses de terceiros: a atribuição de quantidades de referência após o termo do prazo podia, com efeito, acarretar, tendo em conta o limite intangível da quantidade global a respeitar, a redução *a posteriori* das quantidades de referência atribuídas aos produtores que, no exercício do seu direito, tinham apresentado um «pedido de registo» dentro do prazo, tinham obtido uma quantidade de referência e tinham programado a sua actividade económica em função dessa quantidade [22].

21. Proponho, assim, que se responda à segunda questão prejudicial da seguinte

21 — A questão seria diferente se se tratasse da apresentação extemporânea de um «pedido de registo» por razões de força maior. Nada no despacho de reenvio permite concluir que essas razões foram invocadas perante o juiz nacional; além disso, é absolutamente certo que, atendendo à definição que a jurisprudência do Tribunal de Justiça dá do conceito de força maior, nomeadamente no domínio da regulamentação comunitária que rege a política agrícola comum («circunstâncias alheias ao operador em causa, anormais e imprevisíveis, cujas consequências apenas poderiam ter sido evitadas através de sacrifícios excessivos, apesar de todas as diligências desenvolvidas»; v., na jurisprudência recente, o acórdão de 15 de Dezembro de 1994, Transáfrica, C-136/93, Colect., p. I-5757, n.° 14), seria impossível considerar caso de força maior, susceptível de justificar a apresentação de um «pedido de registo» após o termo do prazo fixado, o facto de uma alteração, ocorrida na situação da exploração agrícola do interessado posteriormente a essa data, ter tornado necessária para ele a obtenção de uma quantidade de referência, de que já disporia se não tivesse optado livremente por não apresentar qualquer pedido nesta matéria.

22 — Seja como for, convém notar que o legislador comunitário não ignorou os problemas com que pode deparar um produtor que, *tendo realizado os actos necessários para obter as quantidades de referência a que tinha direito*, enfrenta, no entanto, dificuldades em virtude de uma alteração posterior das condições em que exerce o seu comércio. Assim: a) o n.° 5 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1371/84 previu que os produtores que tenham obtido uma quantidade de referência para as suas vendas directas ao consumo e que cessem, total ou parcialmente, essas vendas, podem, em certas condições, obter uma quantidade de referência para as entregas feitas a compradores com vista ao respectivo tratamento ou transformação; b) o n.° 6 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1371/84 [com as alterações que lhe foram introduzidas pelo artigo 1.°, alínea 1), segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 1955/84 da Comissão, de 9 de Julho de 1984 (JO L 182, p. 10; EE 03 F31 p. 129)] determinou que os produtores que disponham de uma quantidade de referência para entregas a compradores e que cessem total ou parcialmente essas entregas podem (*como é absolutamente evidente, mesmo após o termo do prazo para a apresentação dos «pedidos de registo»*) obter uma quantidade de referência para vendas directas, na condição de o Estado-Membro a poder conceder dentro da quantidade que lhe está garantida; o artigo 6.°-A do Regulamento n.° 857/84, que foi acrescentado pelo artigo 1.°, alínea 3), do Regulamento n.° 590/85, previu que os produtores que disponham de duas quantidades de referência (a título dos fornecimentos aos compradores e a título das vendas directas) obtenham, a seu pedido, para fazer face a uma alteração das suas necessidades de comercialização, um aumento de uma das duas quantidades, subordinado a uma redução da outra quantidade.

maneira: «A validade do disposto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988], que fixou um prazo, que terminava em 31 de Dezembro de 1984, cuja inobservância acarretava, para o produtor, a perda do direito de pedir uma quantidade de referência para vendas directas de leite ao consumo, não é afectada pelo facto de esta disposição não permitir a apresentação de um pedido nesta matéria, após o termo do prazo, por um produtor que não apresentou esse pedido, como era seu direito, e cujas necessidades de comercialização se alteraram, após o termo do prazo, de tal modo que a quantidade de referência supracitada passou a ser-lhe indispensável.»

V — Quanto à terceira questão prejudicial

22. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional suscita a questão de saber se, apesar de expirado o prazo do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84, pode ser atribuída a um produtor uma quantidade de referência para vendas directas ao consumo «por via (do princípio) da reposição na situação anterior ou com base noutros princípios gerais do direito comunitário», tendo em conta o facto de que o pedido de registo previsto na referida disposição, mesmo que tivesse sido apresentado dentro do prazo, teria sido no entanto indeferido, «como é prática das autoridades administrativas».

23. Tal como resulta dos fundamentos do despacho de reenvio, a questão põe-se porque, segundo o órgão jurisdicional nacional, mesmo que o convento, recorrente no processo principal, tivesse apresentado um «pedido de registo» em tempo útil, este pedido teria, de qualquer modo, sido indeferido, pois as autoridades nacionais competentes entendem que, segundo a opinião da Comissão [23], o fornecimento de leite aos internos não constitui uma «venda directa de leite ao consumo», na acepção das disposições comunitárias relevantes no presente caso.

24. Faço questão de salientar, antes de mais, que o simples facto objectivo da possibilidade, ou até da certeza, tendo em conta a prática das autoridades administrativas, de um indeferimento do «pedido de registo», apresentado dentro do prazo, pela autoridade nacional, que considerasse (sem razão, tendo em conta as considerações anteriores em III) que o produtor que tivesse cedido leite ao consumo, nas condições acima mencionadas, não tinha efectuado vendas directas ao consumo durante o ano de referência em causa, não bastaria para dar a este último a possibilidade de apresentar o seu pedido após o

23 — V., sobre esta questão, as considerações expostas *supra*, pontos 14 e 15, e nota 18.

termo do prazo. O facto objectivo supracitado não o impedia, com efeito, de apresentar o seu pedido em tempo útil e de accionar, em seguida, as vias de recurso previstas contra a decisão de indeferimento do seu pedido, a fim de levar o órgão jurisdicional competente (que, eventualmente, poderia ter submetido ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial) a declarar a ilicitude dessa decisão de indeferimento.

25. O órgão jurisdicional nacional considera, todavia, que seria eventualmente possível, tendo em conta as características do processo que tem perante si, autorizar a apresentação de um «pedido de registo», apesar de expirado o prazo aplicável (mas talvez igualmente o prazo de caducidade do direito interno previsto no § 56, n.° 3, da Finanzgerichtsordnung), recorrendo ao «princípio da reposição na situação anterior», que é igualmente válido em direito comunitário. O conteúdo exacto que o órgão jurisdicional de reenvio dá ao princípio que invoca não é claro. Penso que subentende que o prazo em causa poderia, eventualmente, recomeçar a correr relativamente ao convento, recorrente no processo principal, dado que a apresentação extemporânea do seu «pedido de registo» se não deve ao facto objectivo da existência de uma prática administrativa, que torne eventual ou até certo o indeferimento do pedido, e sim ao facto de, relativamente a essa prática administrativa, o convento *estar convencido* de que era inútil apresentar esse pedido.

26. Posso recordar, a este propósito, que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [24], a inobservância do prazo não é oponível àquele que tinha obrigação de agir dentro desse prazo, se estivesse numa situação de erro desculpável. O Tribunal de Justiça, aliás, admitiu recentemente [25] que a noção de erro desculpável quanto ao início do prazo previsto para interpor um recurso judicial se refere a certas circunstâncias excepcionais nas quais, designadamente, a instituição comunitária em causa adoptou um comportamento susceptível de, por si só ou em determinada medida, provocar uma confusão admissível no espírito do particular. Penso que a noção de erro desculpável, neste último caso, não constitui senão uma aplicação especial do princípio da confiança legítima [26]: quando um particular, tendo em vista obter uma ideia completa e exacta do enquadramento factual e jurídico de uma dada situação, tenha tomado como referência, com razão, o comportamento adoptado nessa matéria pelas autoridades competentes, não deverá sofrer as consequências desfavoráveis de um comportamento administrativo que, em vez de o esclarecer, o induziu em erro. Assim sendo, convém, porém, aceitar uma construção análoga a propósito do erro desculpável, tanto no que diz respeito aos prazos fixados pela legislação comunitária em matéria de procedimentos *administrativos* como no que toca às situações em que a

24 — Acórdãos de 18 de Outubro de 1977, Schertzer/Parlamento (25/68, Recueil, p. 1729, n.° 19), de 5 de Abril de 1979, Orlandi/Comissão (117/78, Recueil, p. 1613, n.os 10 e 11), e de 15 de Dezembro de 1994, Bayer/Comissão (C-195/91 P, Colect., p. I-5619, n.os 25 e 26). Comparar, igualmente, com o acórdão de 5 de Outubro de 1988, Fingruth (129/87, Colect., p. 6121, n.° 15).

25 — V. o acórdão Bayer, referido na nota anterior, n.os 25 e 26.

26 — Comparar com o acórdão Fingruth, referido na nota 24, n.° 15.

inobservância do prazo se não prende com o comportamento de uma autoridade comunitária, mas de uma autoridade nacional que exerce uma competência que lhe é conferida pela regulamentação comunitária [27].

27. Deve indagar-se agora se se poderia considerar erro desculpável, susceptível de justificar o desrespeito do prazo previsto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1371/84, a convicção gerada no espírito de um determinado produtor de que, segundo a prática adoptada nessa matéria pela autoridade nacional competente, o «pedido de registo», ainda que apresentado em tempo útil, seria indeferido por essa autoridade, em virtude de uma interpretação e de uma aplicação errada das normas substantivas comunitárias. Em meu entender, a esta questão deve dar-se uma resposta negativa. Ainda que se admita o princípio de que o erro desculpável se pode referir não só aos elementos ligados directa ou indirectamente à existência, à duração e ao termo do prazo, mas também ao destino, quanto ao mérito, do pedido que devia ter sido apresentado dentro desse prazo, não creio que a convicção do produtor, formada nas circunstâncias referidas, constitua uma *confusão admissível*: já tive ocasião de mencionar (v. o ponto 24, *supra*) que, de qualquer modo, não obstante a existência de uma determinada prática administrativa, nada impedia o produtor de apresentar o «pedido de registo» e de pedir, após o indeferimento deste, a protecção judicial adequada.

28. Para ser completo, desejo acrescentar que, se o Tribunal de Justiça aceitasse que a convicção formada nas circunstâncias anteriormente mencionadas pode constituir, em princípio, uma «confusão admissível», caberia ao juiz nacional apreciar se esta confusão se deve em exclusivo ou em determinada medida à prática adoptada pela autoridade competente. No âmbito desta indagação, o juiz deve, por exemplo, verificar quando é que surgiu a prática administrativa que provocou a confusão [28], qual a constância com que foi seguida, bem como a medida em que ela dizia especialmente respeito ao destino dos pedidos apresentados por produtores que se encontravam nas mesmas condições que o produtor que invoca o erro desculpável.

29. Em resumo, proponho que se responda da seguinte maneira à terceira questão prejudicial: «O facto de, em conformidade com uma prática administrativa seguida pela autoridade nacional competente para a aplicação da disposição comunitária em causa, um

27 — Relativamente à obrigação que as autoridades nacionais têm de respeitar os princípios gerais do direito comunitário quando exercem uma competência que lhes é conferida pela regulamentação comunitária, v., nomeadamente, os acórdãos de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.os 8 e 9), de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.° 19), de 11 de Julho de 1989, Cornée e o. (196/88, 197/88 e 198/88, Colect., p. 2309, n.° 14), de 12 de Julho de 1990, Spronk (C-16/89, Colect., p. 3185, n.os 13, 17 e 28), e de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.° 16).

28 — A Comissão faz notar, nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, que, ao passo que o prazo em causa terminou em 31 de Dezembro de 1984, a sua opinião, que parece ter sido invocada perante o órgão jurisdicional nacional pelo Hauptzollamt como causa da prática por este adoptada, foi expressa em 1986 (v. igualmente, quanto a este ponto, as considerações anteriores, na nota 18).

'pedido de registo' apresentado no prazo fixado pelo artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988] ser indeferido em virtude de uma interpretação e de uma aplicação erradas das disposições substantivas comunitárias relevantes, não pode justificar, por aplicação dos princípios gerais do direito comunitário, a apresentação extemporânea do 'pedido de registo' mencionado.»

V — Conclusão

30. Em conclusão, sugiro que se responda da seguinte maneira às questões prejudiciais submetidas:

«1) Constitui 'venda de leite ou equivalente-leite directamente ao consumo', na acepção do artigo 12.°, alínea h), do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, o fornecimento, a título oneroso, às pessoas que são alimentadas num internato, de leite ou de produtos lácteos provenientes da exploração agrícola do operador que gere igualmente o internato.

2) A validade do disposto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988], que fixou um prazo, que terminava em 31 de Dezembro de 1984, cuja inobservância acarretava, para o produtor, a perda do direito de pedir uma quantidade de referência para vendas directas de leite ao consumo, não é afectada pelo facto de esta disposição não permitir a apresentação de um pedido nesta matéria, após o termo do prazo, por um produtor que não apresentou esse pedido, como era seu direito, e cujas necessidades de comercialização se alteraram, após o termo do prazo, de tal modo que a quantidade de referência supracitada passou a ser-lhe indispensável.

3) O facto de, em conformidade com uma prática administrativa seguida pela autoridade nacional competente para a aplicação da disposição comunitária em causa, um 'pedido de registo' apresentado no prazo fixado pelo artigo 4.°,

n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 [artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988] ser indeferido em virtude de uma interpretação e de uma aplicação erradas das disposições substantivas comunitárias relevantes, não pode justificar, por aplicação dos princípios gerais do direito comunitário, a apresentação extemporânea do 'pedido de registo' mencionado.»