CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 8 de Março de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Como no processo 61/87, o n.° 3, primeiro parágrafo, do artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84 do Conselho [1] constitui a disposição [2] sujeita à vossa apreciação. Trata-se aqui de determinar em que medida este texto, que, recordemo-lo, autoriza, em certas situações excepcionais, os produtores a escolherem, dentro do período 1981-1983, outro ano de referência que não o tomado em consideração no plano nacional, exclui qualquer outra opção tal como a de um ano teórico calculado por extrapolação ou a de um ano anterior ao referido período.

2. Em apoio da sua tese, o recorrente no processo principal invoca a aplicação ao caso em apreço da noção de força maior. Posição que a Comissão contesta observando que as possibilidades facultadas pelo texto são limitativas. O Conselho partilha desta opinião mas salienta que outras disposições da regulamentação comunitária são susceptíveis de autorizar a concessão das quantidades suplementares a um produtor que esteja em situação análoga à do recorrente.

3. Em primeiro lugar deve salientar-se que o texto em exame, que prevê que «os produtores... obterão, a seu pedido, que seja considerado como referência um outro ano do período compreendido entre 1981 e 1983», não apresenta qualquer ambiguidade. Exclui a escolha por analogia de um ano de referência anterior ao período considerado ou um cálculo por extrapolação com base na evolução da produção do interessado. Além disso, introduzindo uma derrogação às regras normais de determinação das quantidades de referência, este texto só pode ter uma interpretação restritiva. E não pensamos igualmente que a noção de força maior possa aqui permitir o que uma redacção clara e precisa conduz firmemente a afastar.

4. Em primeiro lugar, a solução reivindicada pelo recorrente é tecnicamente distinta dos efeitos tradicionais da força maior que consistem em afastar as consequências da inexecução ou do não respeito de uma obrigação. O advogado-geral Capotorti relembrou-o nas suas conclusões no vosso processo IGF/Comissão [3] onde adoptaram a sua análise [4]:

«Sabe-se que, nos sistemas jurídicos nacionais, a força maior é geralmente considerada um elemento de natureza a justificar a inexecução pelo particular de uma obrigação positiva ou da proibição que o vincula...»

* Tradução do francês.

1 — Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, 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 dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64).

2 — A questão prejudicial visa igualmente o artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/84; no entanto esta disposição limita-se a completar a lista das situações que permitem que seja considerado um outro ano de referência. Não se afigura ser necessária a sua interpretação.

3 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1978, no processo 68/77, Recueil p. 353.

4 — Número 11 do acórdão citado.

Ora, trata-se no caso em apreço não de justificar a inexecução de uma obrigação mas de obter um outro ano de referência do que o que resultava do mecanismo previsto pela regulamentação.

5. Sublinhemos sobretudo que o recorrente no processo principal não pede a aplicação por analogia do texto em causa, mas que seja dada uma solução de natureza a tomar em conta, segundo ele, as especificidades da sua situação. É portanto, de certa maneira, uma disposição «inventada», à margem da vontade expressa do legislador, que vos é solicitada.

6. Qualquer que seja o método de interpretação utilizado, não se pode adoptar o que vos é sugerido. Embora a regra de direito seja flexível, a sua flexibilidade não pode permitir tal interpretação que a equidade explicaria sem a legitimar.

7. Durante a fase escrita e a audiência, foram evocadas diferentes disposições, constantes dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento (CEE) n.° 857/84, susceptíveis de permitirem a concessão de quantidades suplementares ou específicas, bem como a compensação interregional prevista no artigo 4.° A.

8. Não se pode ignorar o interesse prático que tais possibilidades apresentam face a uma situação análoga à do recorrente no processo principal, tanto mais que são testemunho da preocupação do Conselho de «tomar em consideração a situação especial de certos produtores» [5] e mesmo de «atenuar o rigor dos mecanismos comunitários» [6]. Não vos compete evidentemente indagar em que medida o interessado preenchia as condições para delas beneficiar. No entanto, um tal exame, que incumbe ao juiz nacional, deve ser efectuado à luz do vosso acórdão Klensch [7] onde foi afirmado que os Estados-membros, quando dispõem, no âmbito da execução da regulamentação em questão, de várias modalidades de aplicação, são obrigadas a respeitar o princípio de não discriminação. É um facto que se tratava neste processo de uma medida de carácter geral, ou seja, a escolha do ano de referência. Mas quando se trate de medidas individuais não pode ser outra a solução adoptada. O vosso acórdão Eridania [8] afirmou a este respeito que «o respeito de princípios gerais do direito comunitário se impunha a toda e qualquer entidade encarregada de aplicar regulamentos comunitários». Assim, subscrevemos as observações do Conselho de acordo com as quais as possibilidades de escolha entre várias modalidades de ajustamento das quotas individuais reconhecidas aos Estados-membros não podem no entanto exonerá-los do respeito do princípio de não discriminação. E, em nossa opinião, cabe ao juiz *a quo* aplicar, se for caso disso, tal princípio.

9. No entanto, tendo em conta a resposta que exige a redacção estrita da primeira questão, devemos proceder ao exame de validade do texto face às alíneas a) e b) do artigo 39.° do Tratado CEE. Os vossos acórdãos Balkan [9] e Roquette/França [10] enunciam os princípios de apreciação a reter para o efeito:

5 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 857/84.

6 — Segundo considerando do Regulamento n.° 590/85 de 26 de Fevereiro de 1985 que altera o Regulamento n.° 857/84 (JO L 68 de 8.3.1985, p. 1).

7 — Acórdão de 25 de Novembro de 1986, 201 e 202/85, Colect., p. 3477.

8 — Acórdão de 27 de Setembro de 1979, 230/78, Recueil, p. 2749.

9 — Acórdão de 24 de Outubro de 1973, 5/73, Recueil p. 1091, n.° 24.

10 — Acórdão de 20 de Outubro de 1977, 29/77, Recueil p. 1835, n.os 29 e 30.

«Considerando que o artigo 39.° do Tratado enumera diferentes objectivos da política agrícola comum;

que, na sua prossecução, as instituições comunitárias devem assegurar a conciliação permanente que possa ser exigida por eventuais contradições entre estes objectivos considerados isoladamente e, eventualmente, conceder a algum de entre eles a preeminência temporária imposta pelos factos ou circunstâncias económicas em razão dos quais adoptam as suas decisões.»

10. Seguramente, o regime da imposição suplementar, tendo por objectivo restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado leiteiro, assenta na limitação da produção, provocando uma estabilização do rendimento da população agrícola em causa. Mas é igualmente manifesto que são prosseguidos objectivos de desenvolvimento racional da produção leiteira e de manutenção de um nível de vida equitativo da população agrícola. A disposição em causa deve ser apreciada em função deste contexto global e afigura-se paradoxal considerá-la inválida quando introduziu, em favor dos produtores, uma maior flexibilidade na determinação do ano de referência.

11. Ainda que o juiz *a quo* não os tenha expressamente evocado, o recorrente invocou a violação dos princípios da proporcionalidade e de não discriminação. Por seu turno a Comissão sugere que se proceda a um exame em função do n.° 3 do artigo 40.° do Tratado de onde conclui no sentido da validade do regulamento.

12. A fim de dar efeito útil à vossa resposta a este respeito, tendo em conta a lógica subjacente às questões que vos são colocadas, propomos que confronteis o texto em exame com o n.° 3 do artigo 40.° do Tratado. Esta disposição, sabe-se, proíbe toda e qualquer discriminação entre produtores da Comunidade e prevê a adopção de medidas necessárias à realização dos objectivos da política agrícola comum, formulação em que é hábito ver-se a tradução do princípio da proporcionalidade na matéria.

13. Tratando-se deste último deve sublinhar-se em primeiro lugar que o Conselho, ao adoptar a disposição em causa, pretendeu precisamente evitar a rigidez injustificada originada por um mecanismo pelo qual fosse impossível, em qualquer hipótese, obter outro ano de referência. Pode-se reconhecer neste facto uma tradução evidente do princípio da proporcionalidade. Podiam ter sido concebidas outras soluções; testemunho disto é a proposta aflorada pela Comissão de alargar o período de opção dos produtores ao ano de 1980. Mas não se pode esquecer que qualquer alargamento da escolha dos interessados implica sérios inconvenientes. Assim, existe o risco de os produtores optarem por um ano de referência que, além de ser representativo, se vem a revelar ter sido de rendimento notório. Visto o número de produtores comunitários tal consequência não se pode considerar desprezível.

14. O legislador comunitário deve traçar um equilíbrio entre os interesses em causa. E a situação especial de um produtor não pode, só por si, afectar a validade da disposição impugnada, sendo certo que a mesma visa precisamente satisfazer as exigências do princípio da proporcionalidade. Recordemos que já decidiram, no vosso acórdão Balkan Import[11] que

11 — 5/73, citado.

«embora as instituições devam velar, no exercício dos seus poderes, por que os encargos impostos aos operadores económicos não excedam o que é necessário para atingir os objectivos que a entidade está obrigada a atingir, daqui não decorre que esta obrigação deva ser aferida em relação *à situação especial de um grupo determinado de operadores*» [12].

15. No que diz respeito a uma eventual violação do princípio de não discriminação, a mesma pressuporia uma diferenciação de tratamento assente em critérios arbitrários. Proporcionando aos produtores a escolha do período 1981-1983, o Conselho podia considerar que esta faculdade garantiria estatisticamente uma quantidade representativa aos produtores. De qualquer modo, afigura-se que esta opção não excede o âmbito por vós traçado no acórdão Roquette/Conselho [13] ao afirmar:

«Quando a implementação pelo Conselho da política agrícola da Comunidade implica a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que goza não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a tomar, mas também, em certa medida, à verificação de dados de base neste sentido, nomeadamente, que é possível ao Conselho basear-se, eventualmente, em verificações globais.»

E vós tendes reservado o vosso controlo às hipóteses de erro manifesto, de desvio de poder ou de ultrapassagem manifesta dos limites do poder de apreciação.

16. Face a estas indicações, não se pode fazer impender sobre o legislador comunitário uma obrigação de resultado quanto à tomada em consideração de todos os casos fortuitos, de todas as especificidades eventuais. Nesse sentido vai o vosso acórdão Maïzena [14] onde, ao passo que o recorrente invocava uma discriminação na fixação de quotas que teriam ignorado as limitações de investimentos voluntariamente feitas por certos produtores de isoglicose, foi afirmado:

«... Não se pode criticar o Conselho por não ter em conta opções comerciais e a política interna de cada empresa individual quando adopta medidas de interesse geral com vista a evitar que uma produção não controlada de isoglicose ponha em perigo a política açucareira da Comunidade.»

Propomos que seja aqui adoptada uma solução análoga e a este respeito fazemos nossas as conclusões do advogado-geral Roemer apresentadas no processo Oehlmann [15]:

«... Salientemos antes de tudo que não existe qualquer princípio de direito que exija que os poderes públicos adoptem uma regulamentação ao abrigo da qual os interessados estariam sempre na situação em que se teriam encontrado se não se tivesse verificado o caso de força maior.»

12 — N.º 22, o sublinhado é nosso.

13 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, 138/78, Recueil, p. 3333, n.º 25.

14 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, 139/79, Recueil, p. 3393, n.º 30.

15 — Acórdão de 24 de Junho de 1970, 73/69, Recueil p. 467.

17. Assim, propomos que seja declarado:

«O n.° 3 do primeiro parágrafo do artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84 não permite, no caso de um produtor cuja produção foi afectada, de modo sensível, durante o período 1981-1983 na sequência de situação excepcional, a tomada em consideração da produção de um ano anterior a este período ou de uma produção teórica calculada por extrapolação; esta solução não constitui obstáculo a que a situação do interessado seja objecto de um exame especial face às disposições da legislação comunitária de que preencha as condições.

Da análise daquela disposição não decorre qualquer elemento susceptível de afectar a sua validade.»