ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
29 de Abril de 1999 *

No processo C-288/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago

e

Regione Veneto,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 2.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: G. Hirsch (relator), presidente de secção, G. F. Mancini e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago, por Otello Giandomenici, advogado no foro de Vicenza,

— em representação da Regione Veneto, por Antonella Cusin, advogada no foro de Pádua, e Luisa Londei, advogada no foro de Veneza,

— 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,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Novembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 17 de Julho de 1997, entrada no Tribunal de Justiça em 29 de Julho seguinte, a Pretura circondariale di Bassano del Grappa submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 2.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre o Consorzio fra i Caseifici dell'Altropiano di Asiago (a seguir «Consorzio») e a Regione Veneto a respeito de uma sanção administrativa aplicada ao primeiro por esta última em virtude de irregularidades na escrituração do registo de fornecedores e por não ter retido a imposição suplementar relativa aos membros do Consorzio que haviam ultrapassado a quota leiteira disponível.

3 O Consorzio é um organismo composto por diversas sociedades cooperativas cujos membros são produtores de leite.

4 Para impugnar a sanção administrativa em causa no processo principal, o Consorzio sustenta, no essencial, não poder ser considerado comprador na acepção da regulamentação comunitária.

5 O Regulamento n.° 3950/92 prorrogou pelo prazo de sete anos o regime da imposição suplementar instituído pelos Regulamentos (CEE) n.^{os} 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, 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), e 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 produtos lácteos (JO L 90, p. 13).

6 Estes dois últimos regulamentos instituíram respectivamente, por um lado, uma imposição suplementar cobrada sobre as quantidades de leite entregues que ultrapassem uma quantidade anual a determinar para cada produtor ou comprador e, por outro, definiu as modalidades de aplicação da referida imposição. O Regulamento n.° 3950/92 introduziu modificações nesse regime, designadamente no que se refere à cobrança da referida imposição.

7 Assim, o oitavo considerando do Regulamento n.° 3950/92 refere «a fim de evitar, tal como anteriormente, longos atrasos na cobrança e no pagamento da imposição, incompatíveis com o objectivo do regime, é conveniente determinar que o comprador, que se afigura ser a pessoa mais indicada para efectuar as operações necessárias, seja responsável pelo pagamento da imposição e atribuir-lhe os meios para garantir a sua cobrança junto dos produtores que dela são devedores».

8 De acordo com o artigo 1.° do Regulamento n.° 3950/92, «... é instituída uma imposição suplementar a cargo dos produtores de leite de vaca sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo... que excedam uma quantidade a determinar».

9 O artigo 2.° do mesmo regulamento dispõe:

«1. A imposição é devida sobre todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas durante o período de doze meses em causa que excedam uma ou outra das quantidades referidas no artigo 3.°. A imposição é repartida entre os produtores que contribuíram para o excedente.

...

2. No que diz respeito às entregas, o comprador responsável pela imposição pagará o montante em dívida ao organismo competente do Estado-Membro, antes de uma data e segundo as regras a determinar; esse montante será deduzido pelo próprio comprador do preço do leite pago aos produtores devedores da imposição, e, se tal não for possível, será cobrado por qualquer outra forma adequada.

...

Sempre que as quantidades entregues por um produtor excedam a quantidade de referência de que dispõe, o comprador fica autorizado a reter a título de provisão para a imposição devida, e de acordo com as regras determinadas pelo Estado-Membro, um montante do preço do leite em relação a todas as entregas efectuadas por esse produtor que excedam a quantidade de referência de que dispõe.»

10 O artigo 9.° do referido Regulamento n.° 3950/92 determina:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

...

c) "produtor": o empresário agrícola, pessoa singular ou colectiva ou agrupamento de pessoas singulares ou colectivas cuja exploração se situa no território geográfico da Comunidade e:

— que vende leite ou outros produtos lácteos directamente ao consumidor,

— e/ou os entrega ao comprador.

...

e) "comprador": uma empresa ou um agrupamento que compra leite ou outros produtos lácteos ao produtor:

— para os tratar ou transformar,

— para os ceder a uma ou mais empresas que tratem ou transformem o leite ou outros produtos lácteos.

Todavia, é considerado comprador um agrupamento de compradores, situados numa mesma zona geográfica, que efectue por conta dos seus membros as operações de gestão administrativa e contabilística necessárias ao pagamento da imposição.

...

g) "entrega": qualquer entrega de leite ou de outros produtos lácteos, independentemente de o transporte ser assegurado pelo produtor, pelo comprador, pela empresa de tratamento ou de transformação destes produtos ou por terceiros;

h) "leite ou equivalente-leite vendidos directamente para consumo": o leite ou os produtos lácteos convertidos em equivalente-leite, vendidos ou cedidos gratuitamente sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou transformação de leite ou de outros produtos lácteos.»

11 A expressão «quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas», na acepção do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92, deve ser entendida, de acordo com a definição dada no artigo 1.° do 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), como «todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite que deixem qualquer exploração situada no território desse Estado-Membro. As quantidades entregues por um produtor para serem tratadas ou transformadas no âmbito de um contrato por encomenda são consideradas uma entrega...».

12 O artigo 7.° do Regulamento n.° 536/93 estabelece:

«1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição... Para esse efeito:

a) qualquer comprador que opere no território de um Estado-Membro será aprovado por este Estado-Membro.

Um comprador só será aprovado se:

— ...

— dispuser no Estado-Membro em causa de instalações em que a contabilidade de existências, os registos e os outros documentos referidos na alínea c) possam ser consultados pela autoridade competente,

— se comprometer a manter actualizados a contabilidade de existências, os registos e os outros documentos referidos na alínea c),

— se comprometer a transmitir à autoridade competente do Estado-Membro em causa as declarações previstas no n.° 2 do artigo 3.°»

13 Com base nas referidas disposições, o decreto do presidente da República n.° 569/93 (a seguir «DPR n.° 569/93») precisa, no artigo 1.°, terceiro parágrafo, que «qualquer referência aos compradores deve ser entendida como extensiva às cooperativas que utilizam e transformam o leite de vaca, independentemente da natureza jurídica da

relação com base na qual os produtores entregam o leite e os produtos lácteos à mesma cooperativa».

14 Apesar de se opor à sanção administrativa em causa no processo principal com fundamento em não ser comprador na acepção da regulamentação comunitária, o Consorzio solicitou e obteve o seu reconhecimento como comprador na acepção da legislação italiana, a saber, o DPR n.º 569/93.

15 Foi neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio, entendendo que a solução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação dos artigos 9.º e 2.º do Regulamento n.º 3950/92, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as duas questões seguintes:

«1) Os artigos 9.º e 2.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, de 28 de Dezembro de 1992, devem ser interpretados no sentido de que pode ser considerado "comprador", vinculado ao pagamento de imposição suplementar, qualquer destinatário de uma entrega de leite, independentemente da natureza jurídica da relação que originou a entrega e, em especial, no sentido de que pode ser considerado como tal um agrupamento de cooperativas, no que se refere ao leite que lhe é entregue, e não vendido, pelos membros de uma cooperativa?

2) O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, de 28 de Dezembro de 1992, deve ser interpretado no sentido de que a retenção do montante devido a título de imposição suplementar sobre a quantia paga aos produtores constitui uma verdadeira obrigação para o comprador ou no sentido de que se trata de uma mera faculdade que foi consagrada no interesse do próprio comprador e cuja inobservância não pode ser sancionada?»

Quanto à primeira questão

16 Pela primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, que critérios deve preencher o destinatário de uma entrega de leite para ter a qualidade de comprador na acepção dos artigos 2.°, n.° 2, e 9.°, alínea e), do Regulamento n.° 3950/92, designadamente no caso de tal destinatário ser um consorzio de direito italiano, a saber, um agrupamento de cooperativas de produtores de leite.

17 Contrariamente ao Consorzio que pretende, inferindo esta tese essencialmente da redacção dos artigos 2.° e 9.° do Regulamento n.° 3950/92, que apenas pode ser comprador, na acepção destas disposições, quem adquira, do produtor, leite de vaca através de um contrato de venda, na acepção que o direito civil dá a este termo, a Regione Veneto e o Governo italiano sustentam que uma cooperativa como a que está em causa no processo principal pode ter a qualidade de comprador, independentemente da forma jurídica do acto em que se funda a transferência do leite, na medida em que o leite lhe seja entregue; ora, de acordo com a demandada no processo principal e o Governo italiano, existe entrega sempre que não haja venda directa do produtor ao consumidor.

18 Cabe recordar, a título liminar, a economia do regime da imposição suplementar. Este assenta — inicialmente por força do artigo 5.°-C, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.° 804/68, do Conselho, de 27 de Junho de 1968, 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), inserido pelo Regulamento n.° 856/84 e, desde 1993, por força do artigo 1.° do Regulamento n.° 3950/92 — na distinção entre as quantidades de referência para o leite vendido directamente para consumo e para o leite entregue a um comprador (v. acórdão de 16 de Novembro de 1995, Schilz-Thilmann, C-196/94, Colect., p. I-3991, n.° 6).

19 Acrescente-se, além disso, que, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º 3950/92, lido em conjugação com o respectivo oitavo considerando, é o produtor que é devedor da imposição devida sobre toda a quantidade de leite comercializada, ou seja, de acordo com o artigo 1.º do Regulamento n.º 586/93, sobre toda a quantidade de leite que deixe uma exploração, na medida em que ultrapasse ou a quantidade de referência concedida para a venda directa, ou a atribuída para a entrega. Esta distinção é retomada na alínea c) do artigo 9.º do Regulamento n.º 3950/92, e utilizada designadamente para definir o produtor como o que ou vende leite ou outros produtos lácteos directamente ao consumidor, ou os entrega a um comprador, ou ainda exerça simultaneamente ambas as actividades (v. acórdão de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann, C-341/89, Colect., p. I-25, n.º 12).

20 No que se refere à primeira possibilidade, a venda directa ao consumidor, o Tribunal de Justiça julgou, no acórdão de 23 de Novembro de 1995, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (C-285/93, Colect., p. I-4069, n.º 13), a respeito da alínea h) do artigo 12.º do Regulamento n.º 857/84, lida em conjugação com a alínea c) do artigo 12.º do mesmo regulamento, entretanto revogado, sendo porém que o respectivo texto é idêntico na parte relevante para o presente processo ao das alíneas h) e c) do artigo 9.º do Regulamento n.º 3950/92, que há venda directa ao consumo sempre que o leite é vendido pelo produtor a um terceiro sem a intervenção de empresas de tratamento ou de transformação de leite.

21 O regime da imposição suplementar que apenas comporta, no que se refere à comercialização do leite ou outros produtos lácteos, a alternativa mencionada, evidencia assim, à luz do acórdão Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, o facto de que, fora da venda directa, existe entrega de leite na acepção do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 3950/92 sempre que uma quantidade de leite deixar a exploração do produtor para ser entregue a um intermediário a fim de ser tratada ou transformada ou ainda por este cedida a uma empresa de tratamento ou de transformação.

22 Na medida em que, de acordo com o artigo 5.°-C, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68, na redacção dada pelo Regulamento n.° 856/84, e com o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3950/92, o intermediário, a saber, a empresa de tratamento ou de transformação a que o produtor entrega o leite, deve ter a qualidade de comprador na acepção da alínea e) do artigo 9.° do Regulamento n.° 3950/92, deste conceito deve ser feita interpretação ampla.

23 Com efeito, decorre do primeiro considerando deste último regulamento que o objectivo do regime da imposição suplementar, que é o de reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura no sector do leite e dos produtos lácteos e, em consequência, os excedentes estruturais daí resultantes, exige apenas que a imposição seja efectuada sobre as quantidades que ultrapassem as quantidades de leite vendidas directamente e as que são recolhidas sem que a qualidade de intermediário enquanto comprador seja, numa primeira fase, relevante para se atingir tal objectivo.

24 Acrescente-se que a interpretação ampla do referido conceito de comprador se justifica igualmente à luz da alínea h) do artigo 9.° do Regulamento n.° 3950/92. De acordo com esta disposição, que define o conceito de venda directa para consumo, esta não abrange apenas as operações efectuadas a título oneroso conhecidas em direito civil como as vendas, mas também as cessões a título gratuito.

25 Assim, o conceito de comprador na acepção dos artigos 2.°, n.° 2, e 9.°, alínea e), do Regulamento n.° 3950/92 abrange qualquer empresa que proceda à aquisição de leite junto de um produtor no âmbito de uma relação contratual, sejam quais forem as modalidades de remuneração deste último, com o objectivo de ela própria o tratar ou transformar, ou de o ceder a uma empresa de tratamento ou de transformação.

26 No que se refere mais especificamente ao facto de o Consorzio ser um agrupamento de sociedades cooperativas, saliente-se que, mesmo na hipótese de estas deverem ser consideradas como compradoras, na acepção dada a este termo nos n.os 22 a 25 do presente acórdão, o próprio Consorzio deve ser considerado comprador, na acepção do regime da imposição suplementar, na medida em que, nos termos do segundo parágrafo da alínea e) do artigo 9.° do Regulamento n.° 3950/92, efectua, por conta das cooperativas suas associadas, as operações de gestão administrativa e contabilística necessárias ao pagamento da imposição.

27 Quanto ao facto de as autoridades italianas terem aprovado o Consorzio como comprador na acepção da alínea a) do n.° 1 do artigo 7.° do Regulamento n.° 536/93, incumbe ao órgão jurisdicional nacional, de acordo com jurisprudência constante, estabelecer os factos que deram origem ao litígio e deles tirar as devidas consequências para a decisão que é chamado a tomar à luz dos elementos que lhe são fornecidos pelo Tribunal de Justiça para a interpretação do conceito de comprador (v. acórdão de 28 de Janeiro de 1999, Wilkens, C-181/96, Colect., p. I-399, n.os 33 e 34).

28 Decorre do conjunto de considerações precedentes que o conceito de comprador, na acepção dos artigos 2.°, n.° 2, e 9.°, alínea e), do Regulamento n.° 3950/92, deve ser interpretado no sentido de que abrange qualquer empresa intermediária que proceda à aquisição de leite junto de um produtor no quadro de uma relação contratual, sejam quais forem as modalidades de remuneração deste último, com o objectivo de ela própria o tratar ou transformar, ou de o ceder a uma empresa de tratamento ou de transformação e que, se tal empresa for um agrupamento de cooperativas que *per se* têm a qualidade de comprador, efectua por conta destas as operações de gestão administrativa e contabilística necessárias ao pagamento da imposição, designadamente as referidas no artigo 7.° do Regulamento n.° 536/93.

Quanto à segunda questão

29 Em resposta à segunda questão, que tem por objecto saber se o comprador está obrigado a reter o montante devido a título de imposição suplementar, saliente-se que, embora a redacção do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92 sugira que a retenção constitui o processo normal de que dispõe o comprador para obter o montante da imposição a pagar ao organismo competente, nenhuma interpretação clara e destituída de ambiguidade pode, contudo, ser deduzida da referida disposição.

30 Contudo, a possibilidade conferida por essa disposição ao comprador de cobrar o montante da imposição suplementar devida por qualquer forma adequada, caso a não tenha deduzido do preço do leite pago ao produtor, milita em favor da interpretação da disposição em causa no sentido de se tratar de uma faculdade atribuída ao devedor da imposição, que não de uma obrigação à qual este último não se possa subtrair.

31 Esta interpretação da retenção no sentido de uma faculdade é corroborada pelo último parágrafo do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92 na medida em que esta disposição autoriza o comprador a reter, a título de provisão sobre a imposição devida pelo produtor, um montante do preço do leite sobre as quantidades entregues por este último que excedam a quantidade de referência de que dispõe.

32 Nestas condições, deve responder-se à segunda questão que o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92 deve ser interpretado no sentido de que, embora os compradores tenham a faculdade de deduzir do preço do leite pago ao produtor o montante por este devido a título de imposição suplementar, tal disposição não lhes impõe qualquer obrigação nesse sentido.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pelo Governo italiano, que apresentou 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 (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Pretura circondariale di Bassano del Grappa, por decisão de 17 de Julho de 1997, declara:

1) **O conceito de comprador na acepção dos artigos 2.°, n.° 2, e 9.°, alínea e), do Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, deve ser interpretado no sentido de que abrange qualquer empresa intermediária que proceda à aquisição de leite junto de um produtor no quadro de uma relação contratual, sejam quais forem as modalidades de remuneração deste último, com o objectivo de ela própria o tratar ou transformar, ou de o ceder a uma empresa de tratamento ou de transformação e que, se tal empresa for um agrupamento de cooperativas que *per se* têm a qualidade de comprador, efectua por conta destas as operações de gestão administrativa e contabilística necessárias ao pagamento da imposição, designadamente as referidas no artigo 7.° do 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.**

2) **O n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 3950/92 deve ser interpretado no sentido de que, embora os compradores tenham a faculdade de deduzir do preço do leite pago ao produtor o montante por este devido a título de imposição suplementar, tal disposição não lhes impõe qualquer obrigação nesse sentido.**

Hirsch Mancini Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Abril de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

G. Hirsch