CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 11 de Maio de 2000 *

I — Introdução

1. No presente processo prejudicial coloca-se a questão de saber se as normas relativas à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, que prevêem designadamente a fixação de um preço indicativo para o leite, obstam a uma disposição nacional que favorece a celebração de acordos interprofissionais entre, por um lado, os produtores de leite e, por outro, as empresas da indústria transformadora ou do comércio, relativos a um preço mínimo para o leite (este preço pode eventualmente ser superior ao preço do leite fixado pela Comunidade).

II — Matéria de facto e questão prejudicial

2. O despacho de reenvio salienta os factos na origem do litígio do modo seguinte. Cristoforo Bertinetto (a seguir «demandante na causa principal») é criador de gado e produtor de leite. Celebrou, para o período compreendido entre Abril de 1991 e Março de 1992, com a sociedade Biraghi SpA (a seguir «demandada na causa principal»), indústria de lacticínios, um contrato de fornecimento de leite. O preço não era um elemento do contrato que a demandada na causa principal discutia com cada um dos seus fornecedores e não tinha sido individualmente proposto ou aceite. Aplicava-se o mesmo preço a todos os fornecedores em função das condições do mercado. De Abril de 1991 a Março de 1992, o demandante na causa principal recebeu, por cada litro do produto, contrapartidas variáveis, que por vezes correspondiam ao preço indicativo fixado pelas instâncias comunitárias. Todavia, sucedia também os preços pagos serem inferiores aos estabelecidos no acordo interprofissional celebrado, nos termos da Lei italiana n.º 88, de 16 de Março de 1988 (a seguir «Lei n.º 88/88») [1], pela UNALAT (representante das associações dos produtores de leite) e a ASSOLATTE (representante das indústrias transformadoras de leite, incluindo a demandada na causa principal).

3. O demandante na causa principal sustentou no processo principal que o preço estabelecido no acordo interprofissional é vinculativo para todas as indústrias que adiram à ASSOLATTE e não pode, de modo algum, ser pago um preço inferior ao produtor. Por conseguinte, a demandada na causa principal devia ser condenada no pagamento da diferença.

* Língua original: alemão.

1 — No que se refere ao texto da lei, v., *infra*, n.º III, 2.

4. A demandada na causa principal respondeu que os acordos interprofissionais celebrados por força da Lei n.º 88/88 não são vinculativos. A lei limitar-se-ia a reproduzir as normas de direito privado sobre contrato de gestão de negócios. O preço fixado nos acordos não seria vinculativo nem mesmo para os sócios. Por conseguinte, o pedido do demandante na causa principal devia ser julgado improcedente.

5. O tribunal de reenvio considera, relativamente ao que antecede, que — sem prejuízo da aplicabilidade das normas relativas à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — o pedido devia ser julgado procedente se o acordo interprofissional vinculasse a indústria transformadora a pagar o preço acordado pela respectiva associação sectorial. Em contrapartida, devia ser julgado procedente o pedido do demandante na causa principal se o acordo interprofissional só contivesse simples indicações não vinculativas para os membros da associação individualmente considerados. Para poder decidir num ou noutro sentido, o tribunal de reenvio analisa a Lei n.º 88/88 que instituiu e regulou estes acordos interprofissionais. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a natureza vinculativa dos acordos infere-se de várias disposições. Assim, a alínea d) do artigo 2.º estabelece que «os acordos interprofissionais destinam-se... a determinar antecipadamente os preços dos produtos». O n.º 3 do artigo 8.º prevê a obrigação de a outra parte «pagar o preço estabelecido nos termos dos acordos». Por conseguinte, não seria necessária manifestação alguma de vontade ulterior por parte dos sócios da associação para ficarem vinculados pelo acordo. O seu carácter vinculativo derivaria da lei e bastaria, a este respeito, que o adquirente adira à associação que subscreveu o acordo.

6. O órgão jurisdicional de reenvio chega definitivamente à conclusão de que o caso em apreço podia nomeadamente integrar-se no âmbito do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 804/68 [2], que regula a fixação do preço indicativo para a totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira.

7. A Lei n.º 88/88 contém, efectivamente, disposições que, em função da interpretação da regulamentação comunitária, podem colidir com esta última:

a) Os acordos interprofissionais são vinculativos [artigos 2.º, alínea d), e 8.º, n.º 2];

b) Os acordos devem estabelecer o preço mínimo ou os critérios para a sua determinação [artigo 5.º, alínea b)];

2 — Regulamento (CEE) n.º 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).

c) Previu-se a convocação oficiosamente das partes, a pedido de uma delas, a efectuar pelo ministro dell'agricoltura e delle foreste (ministro italiano da Agricultura e das Florestas) se não se chegar espontaneamente à estipulação dos acordos (artigo 4.°);

d) Do mesmo modo, o Assessore regionale all'agricoltura (assessor delegado regional para a Agricultura), a pedido de uma das partes, deve convocá-las com o objectivo de favorecer os acordos a que se refere o artigo 7.° (artigo 7.°, n.° 2);

e) As partes no acordo devem promover a celebração de contratos de cultura e de venda dos produtos objecto dos acordos e devem verificar se os contratos celebrados estão em conformidade com o conteúdo dos mesmos (artigo 8.°, n.° 1);

f) As empresas que tenham celebrado contratos em conformidade com os acordos interprofissionais têm prioridade sobre as outras empresas no que toca aos incentivos à modernização e reestruturação do sector agro-alimentar (artigo 12.°).

8. O tribunal de reenvio submeteu assim ao Tribunal de Justiça a título prejudicial a seguinte questão interpretativa:

«O artigo 3.° do Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, obsta a que o Estado italiano legifere sobre a conclusão de acordos interprofissionais destinados a determinar antecipadamente os preços do leite de acordo com os processos e com as consequências da Lei n.° 88, de 16 de Março de 1988?»

III — Enquadramento jurídico

1) *Legislação comunitária*

Regulamento (CEE) n.° 804/68

9. No que se refere à determinação do preço indicativo do leite, o artigo 3.° dispõe o seguinte:

«1. É fixado anualmente, para a Comunidade, antes de 1 de Agosto, em relação à

campanha leiteira a iniciar no ano seguinte, um preço indicativo para o leite.

...

2. O preço indicativo é o preço do leite que se pretende assegurar no que respeita à totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores.

3. e 4....»

2) *Legislação nacional*

Lei de 16 de Março de 1988, que regula os acordos interprofissionais e os contratos de cultura e de venda dos produtos agrícolas [3]

«Artigo 1.°

1) A presente lei regula os acordos interprofissionais destinados a incentivar o desenvolvimento da produção agrícola e a organização do mercado agrícola segundo as orientações e objectivos do planeamento agro-alimentar nacional.

...

Artigo 2.°

1) Os acordos interprofissionais têm por objectivo:

a) Regular a quantidade de produção agrícola para corresponder à procura nos mercados internos e externos e para alcançar condições de equilíbrio e de estabilidade do mercado;

...

d) Determinar antecipadamente os preços dos produtos ou os critérios da sua determinação previamente à fixação dos programas de cultura.

...

3 — *GURI* n.° 69, de 23 de Março de 1988.

Artigo 5.°

1) ... Para a realização dos objectivos fixados na presente lei, os acordos interprofissionais determinarão, em especial:

...

b) o preço mínimo ou, no caso de acordos plurianuais, os critérios para a sua determinação, referindo, em especial, a dinâmica dos custos de produção, prazos, formas de pagamento e eventuais adiantamentos;

...

Artigo 8.°

...

3) Os co-contraentes assumem o compromisso de:

...

b) Pagar o preço determinado com base nos acordos.

...

Artigo 12.°

1) Os incentivos à modernização e reestruturação do sector transformador e distribuidor agro-alimentar serão concedidos de preferência às empresas que celebraram contratos de cultura e de venda segundo os acordos interprofissionais.

2) Os auxílios à agricultura serão concedidos, observando os critérios de prioridade previstos na legislação em vigor, de preferência aos produtores agrícolas membros das associações que celebraram contratos de cultura e de venda segundo os acordos interprofissionais.»

10. Para o resumo sintético das outras disposições relevantes da Lei n.° 88/88, remete-se para a exposição consagrada ao tema pelo tribunal de reenvio (v., *supra*, n.os 5 e 7).

IV — Argumentos das partes

11. A demandada na causa principal entende que o Regulamento n.º 804/68 obsta a uma norma da legislação nacional destinada a promover e a favorecer, por todas as formas, o estabelecimento de um preço uniforme do leite [4]. Este seria precisamente o objectivo prosseguido pelos artigos 4.º e 7.º da Lei n.º 88/88, uma vez que as disposições prevêem a convocação oficiosamente das partes para a celebração de um acordo interprofissional. No mesmo contexto, conviria apreciar o artigo 12.º da mesma lei, por esta disposição instituir uma preferência para os subscritores do acordo interprofissional relativamente à concessão dos incentivos à modernização e à reestruturação para incentivar as partes a celebrarem um acordo interprofissional e, em consequência, alcançar um preço uniforme.

12. O Governo italiano observa que a Lei n.º 88/88 não prevê intervenção directa alguma nem a fixação de um preço pela autoridade pública. Além disso, não haveria qualquer relação entre um acordo interprofissional, na acepção da Lei n.º 88/88, e o preço indicativo estabelecido por força do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 804/68. O preço indicativo não pode alargar-se como um preço de comercialização igual para toda a Comunidade mas devia, pelo contrário, ser entendido como limiar de referência acima do qual se accionam os mecanismos de intervenção previstos na organização comum de mercado no sector em causa. Ao contrário, o preço de comercialização seria determinado pelo comportamento do mercado. Através de inquéritos, ter-se-ia demonstrado que o preço de comercialização varia sensivelmente segundo os Estados-Membros. A Lei n.º 88/88 infringiria, assim, o Regulamento n.º 804/68.

13. A Comissão observa, em primeiro lugar, que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros não podem intervir nos processos de formação dos preços à produção por se tratar de produtos abrangidos numa organização de mercado. Qualquer intervenção dos Estados-Membros destinada a intervir no processo de formação dos preços, de modo a que os preços fixados sejam diferentes do preço indicativo válido para a Comunidade no seu conjunto, infringiria o Regulamento n.º 804/68, devido ao facto de tal intervenção perturbar, em última análise, o mercado comum. Além disso, a Comissão sustenta que qualquer intervenção do Estado na fixação dos preços seria susceptível de falsear a concorrência no interior do mercado comum. As normas nacionais destinadas a incentivar os acordos entre empresas violariam as normas comunitárias em matéria de concorrência e constituiriam incumprimento dos artigos 5.º e 85.º do Tratado CE.

4 — A inaplicabilidade dos acordos interprofissionais daí resultante provocaria *ipso facto* a improcedência do pedido no processo principal.

V — Apreciação

14. Já em numerosas ocasiões foram submetidas ao Tribunal de Justiça questões relativas à compatibilidade entre as normas da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos e as disposições da legislação nacional em matéria de fixação do preço do leite. As disposições da legislação italiana na matéria constituíram por diversas vezes o objecto desse exame [5].

15. A este respeito, o Tribunal de Justiça analisou, antes de mais, os aspectos essenciais da legislação comunitária. Nos termos do n.° 1, artigo 3.°, do Regulamento n.° 804/68, é fixado anualmente, para a Comunidade, um preço indicativo para o leite. Este preço indicativo é o que, nos termos do n.° 2 do artigo 3.°, se pretende assegurar no que respeita à totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores.

16. Por não existirem medidas de intervenção directa para o leite, o apoio aos preços deste produto é obtido designadamente através do sistema de preços de intervenção instituído pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 804/68 relativamente a certos produtos derivados. Estes preços de intervenção destinam-se a garantir a realização do preço indicativo do leite nas condições referidas no artigo 3.°, ou seja, essencialmente, segundo as leis de mercado no interior da Comunidade.

17. Para alcançar este objectivo, o regulamento comporta igualmente um sistema de protecção nas fronteiras comunitárias que compreende designadamente direitos niveladores destinados a cobrir a diferença entre o preço limiar e o preço franco-fronteira de um produto lácteo determinado. Além disso, o Regulamento n.° 804/68 prevê a possibilidade de conceder restituições à exportação de montante uniforme para toda a Comunidade, mas susceptíveis de diferenciação segundo o país terceiro de destino.

18. Um dos objectivos principais da organização de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos consiste em garantir ao produtor de leite um preço para este produto orientado para o preço indicativo. Os mecanismos instaurados pelo regulamento destinados a alcançar este objectivo, já referidos, continuam sob controlo unicamente da Comunidade [6].

19. No acórdão no processo Toffoli e o. [7], o Tribunal de Justiça devia decidir da com-

5 — Acórdãos de 6 de Novembro de 1979, Toffoli e o. (10/79, Recueil, 1979, p. 3301), de 7 de Fevereiro de 1984, Comissão/Itália (166/82, Recueil, 1984, p. 459), e de 27 de Abril de 1988, Comissão/Itália (225/86, Colect., 1988, p. 2271). No que se refere à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às medidas unilaterais adoptadas pelos Estados-Membros para fixação dos preços de produtos agrícolas, v. também os acórdãos de 23 de Janeiro de 1975, Galli (31/74, Colect., p. 11), de 18 de Outubro de 1979, Buys e o. (5/79, Recueil, p. 3203), e de 6 de Novembro de 1979, Joseph Danis e o. (16/79 a 20/79, Recueil, p. 3327).

6 — V. o acórdão no processo Toffoli e o. (referido na nota 5, n.° 11).

7 — Já referido na nota 5.

patibilidade entre a Lei italiana n.° 306/75 — mais tarde revogada pela Lei n.° 88/88, subjacente ao presente processo — e o Regulamento n.° 804/68. Na altura, o enquadramento jurídico — relativamente ao qual o Tribunal de Justiça devia decidir — era o seguinte. Segundo a lei então em vigor, que continha designadamente normas para a determinação do preço de venda do leite à produção, a produção e a venda de leite pelos produtores associados estavam sujeitas ao cumprimento das regras e programas estabelecidos por esta associação. Além disso, os produtores associados deviam vender o leite por intermédio da sua associação. O preço do leite à produção, independentemente da utilização a que se destinava, era determinado relativamente a cada campanha agrícola e a cada região por meio de negociação colectiva com a participação das diferentes partes interessadas. O acordo alcançado entre as partes era publicado no jornal oficial da região e era vinculativo para as partes. Se o acordo entre as partes não se alcançava dentro de trinta dias a contar do início da campanha agrícola, o preço do leite à produção era determinado por uma Comissão nomeada por decreto do presidente da região. A decisão adoptada por esta Comissão era também sujeita a publicação e era vinculativa para as partes.

20. O Tribunal de Justiça era convidado a decidir a título prejudicial sobre a questão de saber se o Regulamento n.° 804/68 proibia que o Estado italiano atribuísse por via legislativa às autoridades administrativas a competência para fixar o preço do leite à produção.

21. A partir dos objectivos da organização comum de mercado, o Tribunal de Justiça indicou a este respeito que «nos domínios abrangidos por uma organização comum de mercado, por maioria de razão se esta organização se basear num regime comum dos preços, os Estados-Membros já não podem intervir, mediante disposições nacionais unilaterais, no mecanismo da formação dos preços, regulados, na mesma fase da produção ou comercialização, pela organização comum. Donde resulta que uma legislação nacional destinada a promover e favorecer a formação, independentemente do método, de um preço uniforme do leite na produção, através de consenso ou *ex autoritate* a nível nacional ou regional, situa-se, por si mesma, fora do âmbito das competências reservadas aos Estados-Membros e está em contradição com o princípio consagrado no Regulamento n.° 804/68, designadamente no artigo 3.°, do estabelecimento de um preço indicativo à produção para o leite vendido pelos produtores comunitários durante a campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores» [8].

22. Portanto, o Tribunal de Justiça respondeu à questão submetida no sentido de que «a determinação, por via directa ou indirecta, por parte de um Estado-Membro, do preço do leite na produção é incompatível

8 — *Ibidem*, n.° 12.

com a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos».

23. Esta situação jurídica foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, numa acção por incumprimento instaurada contra a Itália colocando novamente em causa a Lei n.º 306/75. O Tribunal de Justiça comprovou a violação do direito comunitário pelo facto de a lei italiana prever a fixação de um preço uniforme do leite à produção mediante uma Comissão nomeada por decreto do presidente da região em causa [9]. Além disso, o Tribunal de Justiça considerou que o direito comunitário obsta a que qualquer disposição legislativa preveja alguma intervenção da autoridade pública, nacional ou regional, para promover e favorecer o estabelecimento, através de convenção, de um preço uniforme do leite à produção [10].

24. Por conseguinte, pode considerar-se assente que uma legislação nacional destinada a promover e favorecer a fixação, por via de convenção ou por acto de autoridade, de um preço uniforme do leite à produção, no plano nacional ou regional — independente da forma utilizada —, é incompatível com o Regulamento n.º 804/68.

9 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, Comissão/Itália, já referido na nota 5, n.º 24.

10 — *Ibidem*, n.º 25.

25. No caso concreto, significa que deve verificar-se se a Itália fixou, directa ou indirectamente, os preços à produção relativos ao leite e, assim, infringiu o Regulamento n.º 804/68.

26. No despacho de reenvio, o órgão jurisdicional *a quo* mencionou uma série de critérios a sugerir, em seu entender, pelo menos, uma forma de promoção ou de incentivo ao estabelecimento de um preço uniforme à produção pela autoridade pública. O tribunal de reenvio observa designadamente que os acordos interprofissionais presentemente em causa são vinculativos e que devem estabelecer o preço mínimo ou os critérios para a sua determinação. Previu-se uma convocação oficiosa das partes a pedido de uma delas, a efectuar pelo ministro da Agricultura e das Florestas se não se chegar espontaneamente à estipulação dos acordos. Do mesmo modo, o ministro delegado regional da Agricultura, a pedido de uma das partes, deve convocá-las com o objectivo de favorecer a celebração dos acordos interprofissionais. As partes que subscreveram os acordos devem celebrar contratos de venda dos produtos e devem verificar se os contratos celebrados estão em conformidade com o conteúdo dos referidos acordos. Finalmente, as empresas que tenham celebrado contratos em conformidade com os acordos interprofissionais têm preferência sobre as outras empresas, no que toca aos incentivos, para

a modernização e a reestruturação do sector agro-alimentar.

27. Da conjugação desses critérios resulta que, embora não fixando directamente o preço à produção do leite, o Estado, a este respeito, favorece, pelo menos, a celebração de acordos interprofissionais. Através da celebração desses acordos interprofissionais, as partes têm possibilidade de receber benefícios na forma de subsídios que, de outro modo, lhes seriam recusados. Do mesmo modo, a natureza vinculativa do acordo interprofissional, celebrado em conexão com a convocatória das partes pelas autoridades públicas, milita a favor da tese de que o Estado intervém indirectamente na fixação dos preços à produção.

28. Ora, uma vez que qualquer fixação destes preços — independentemente do método — colide com o princípio consagrado no Regulamento n.° 804/68, designadamente no artigo 3.°, segundo o qual serão desenvolvidos esforços para assegurar, no que respeita ao leite vendido pelos produtores, um preço indicativo à produção na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores, é forçoso admitir que, à partida, tal legislação nacional é incompatível com a organização comum de mercado em causa.

29. Para terminar, cabe ainda referir que incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar a matéria de facto do processo bem como identificar e, designadamente, interpretar as normas nacionais aplicáveis no caso em apreço.

30. Por conseguinte, há que concluir definitivamente que as normas nacionais, por força das quais os Estados-Membros favorecem a celebração de acordos interprofissionais relativos aos preços do leite na fase da produção, são incompatíveis com a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos estabelecida pelo Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968. Devido ao facto de esses acordos serem vinculativos por força da Lei n.° 88/88 e, além disso, se prever um tratamento preferencial na atribuição de subsídios a favor dos signatários, a questão de saber se os próprios Estados-Membros participam directamente na fixação dos preços à produção deixa de constituir um critério determinante.

VI — Quanto às despesas

31. As despesas efectuadas pelo Governo italiano e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, 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.

VII — Conclusão

À luz das observações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda o seguinte à questão prejudicial:

«O artigo 3.° 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 obsta a que disposições como as da Lei (italiana) n.° 88, de 16 de Março de 1988, que regulam a celebração de acordos interprofissionais, imponham aos parceiros sociais que determinem antecipadamente os preços do leite segundo um procedimento previsto na lei, com todas as consequências jurídicas daí decorrentes.»