ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
28 de Janeiro de 1999 *

No processo C-181/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Georg Wilkens

e

Landwirtschaftskammer Hannover,

sendo interveniente: **Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar 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), na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 (JO L 150, p. 35)

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de G. Wilkens, por Frank Schulze, advogado em Münster,

— em representação do Conselho da União Europeia, por Jan-Peter Hix, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Klaus-Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de G. Wilkens, representado por Mechtild Düsing, advogado em Münster, do Conselho, representado por Jan-Peter Hix, e da Comissão, representada por Klaus-Dieter Borchardt, na audiência de 18 de Junho de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Setembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Março de 1996, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Maio seguinte, o Bundesverwaltungsgericht submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões relativas à interpretação e à validade do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar 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), na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 (JO L 150, p. 35, a seguir «Regulamento n.° 857/84»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe G. Wilkens, produtor de leite, à Landwirtschaftskammer Hannover (a seguir «câmara de agricultura de Hanôver») relativamente à anulação, com efeito retroactivo, de uma decisão de atribuição provisória de uma quantidade de referência específica na sequência da recuperação do prémio de reconversão de que tinha beneficiado o recorrente no processo principal ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143).

3 Devido a uma situação caracterizada por uma produção excedentária no sector do leite e dos produtos lácteos, regido pelo 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), o Conselho adoptou, em 17 de Maio de 1977, o Regulamento n.° 1078/77 com o objectivo de encorajar os agricultores a cessar a produção leiteira.

4 Por força deste regulamento, qualquer produtor agrícola que se comprometesse, por um período de cinco anos, a não comercializar leite nem produtos lácteos ou que se comprometesse, por um período de quatro anos, a reconverter o seu efectivo bovino de orientação leiteira para a produção de carne podia obter um prémio de não comercialização ou de reconversão. O compromisso escrito do produtor integrava a obrigação de não comercializar leite nem produtos lácteos, bem como outras obrigações complementares decorrentes do regime de não comercialização.

5 Para garantir uma aplicação tão uniforme quanto possível deste regime, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1307/77, de 15 de Junho de 1977, relativo às modalidades de aplicação do regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 150, p. 24).

6 Em 1984, face à persistência de um desequilíbrio entre a oferta e a procura no sector leiteiro, foi instituído um regime de imposição suplementar pelo Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), e pelo Regulamento n.° 857/84. Nos termos do artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, é devida uma imposição suplementar pelas quantidades de leite que ultrapassam uma quantidade de referência a determinar quer de acordo com a quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue pelo produtor, quer de acordo com a mesma quantidade comprada por um produtor durante o ano da referência. Na Alemanha, o devedor da imposição suplementar é o produtor.

7 Os produtores que assumiram, por aplicação do Regulamento n.° 1078/77, um compromisso de não comercialização ou de reconversão abrangendo o ano de referência

não podiam obter uma quantidade de referência no quadro do regime relativo à imposição suplementar, como inicialmente concebida, uma vez que não tinham tido produção leiteira durante o dito ano de referência.

8 Na sequência dos acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321), e Von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355), o Regulamento (CEE) n.° 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84 (JO L 84, p. 2), aditou ao Regulamento n.° 857/84 o artigo 3.°-A, o qual prevê que uma quantidade de referência específica seja concedida em determinadas condições a esta categoria de produtores.

9 Na sequência dos acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585), o n.° 2 do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 foi alterado pelo Regulamento n.° 1639/91. O artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 857/84, passou assim a prever:

«O produtor:

— cujo período de não comercialização ou de reconversão, em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, tenha terminado em 1983...

...

receberá provisoriamente, mediante pedido formulado num prazo de três meses a contar de 1 de Julho de 1991, uma quantidade de referência específica, nas condições fixadas nas alíneas a), b) e d).»

10 Por decisão de 30 de Junho de 1981, a câmara de agricultura de Hanôver concedeu ao recorrente no processo principal um prémio para a reconversão dos seus efectivos leiteiros em efectivos para a produção de carne.

11 Em 1983, após inspecção e verificação de irregularidades no abate das vacas leiteiras, o Bezirksregierung Hannover (governo da região de Hanôver) anulou a decisão de concessão do prémio de reconversão a G. Wilkens e exigiu, ao mesmo tempo, o reembolso da primeira prestação deste prémio, acrescida de juros.

12 O recurso desta decisão anulatória interposto pelo recorrente no processo principal foi julgado improcedente por acórdão do Verwaltungsgericht Hannover de 11 de Setembro de 1985, tal como veio a suceder com o recurso interposto deste aresto, por acórdão do Oberverwaltungsgericht Lüneburg de 26 de Abril de 1990. Estas decisões judiciais adquiriram força de caso julgado.

13 Em Junho de 1989, o recorrente no processo principal pediu a atribuição de uma quantidade de referência específica provisória para retomar a produção de leite. A câmara de agricultura de Hanôver certificou que estavam preenchidas as condições legais para a concessão de uma tal quantidade de referência específica, sob reserva de o certificado vir a ser revogado no caso de o processo, ainda pendente no Oberverwaltungsgericht Lüneburg, conduzir a uma redução do prémio ou da quantidade de leite que serviu de base ao cálculo do prémio.

14 Após o acórdão de 26 de Abril de 1990 do Oberverwaltungsgericht Lüneburg ter confirmado a decisão de recuperação do prémio de conversão, a câmara de agricultura de Hanôver, por decisão de 13 de Julho de 1992, revogou o referido certificado. Nestas condições, não podia ser atribuída qualquer quantidade de referência específica a G. Wilkens.

15 O recurso por este interposto da decisão de revogação foi julgado improcedente pelo Verwaltungsgericht Hannover, o mesmo tendo sucedido com o recurso seguidamente interposto para o Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

16 O recorrente no processo principal interpôs então para o Bundesverwaltungsgericht um recurso deste último acórdão.

17 Tendo dúvidas quanto à interpretação do artigo 3.°-A, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 857/84, designadamente no que se refere à expressão «em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77», bem como quanto à validade desta disposição, uma vez que a recuperação do prémio e a recusa de concessão de uma quantidade de referência específica podem representar uma dupla sanção, o Bundesverwaltungsgericht suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as duas questões seguintes:

«1) O n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A do Regulamento (CEE) n.° 857/84, na redacção do Regulamento (CEE) n.° 1639/91, exclui a atribuição de quantidades específicas de referência provisórias a produtores a quem tenha sido pedida a restituição dos prémios por não comercialização ou reconversão devido a violação das obrigações assumidas?

2) Em caso afirmativo, aquela regulamentação é compatível com os princípios de direito comunitário da confiança legítima e da proporcionalidade?»

18 Com estas duas questões, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o n.° 1, segundo parágrafo, do artigo

3.°-A, do Regulamento n.° 857/84 deve ser interpretado no sentido de que um produtor de leite a quem foi retirado o direito ao prémio de não comercialização ou de reconversão concedido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77, em razão de uma alegada violação do seu compromisso de não comercializar leite nem produtos lácteos durante um período de cinco anos, pode receber uma quantidade de referência específica e, no caso de resposta negativa, se esta recusa da quantidade de referência específica é compatível com os princípios da confiança legítima e da proporcionalidade.

19 A título preliminar, importa recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a interpretação de um texto do direito comunitário derivado deve ser feita, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado e os princípios gerais de direito comunitário, e, mais especialmente, com o princípio da confiança legítima no que diz respeito ao artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84 (acórdão de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink, C-98/91, Colect., p. I-223, n.° 9).

20 Relativamente ao n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84, nenhuma interpretação clara e inequívoca pode ser inferida do texto desta disposição. Com efeito, a condição de termo do período de reconversão «... em execução do compromisso assumido nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1078/77...» pode ser entendida, por um lado, no sentido de que o produtor em causa deve ter respeitado as diferentes obrigações que decorrem do compromisso assumido no âmbito do regime de reconversão, ou então, por outro, no sentido de que o direito a uma quantidade de referência específica é conferido ao produtor pelo simples facto de o período de compromisso ter chegado ao seu termo.

21 No que se refere à finalidade do regime de prémios e de quantidades de referência específicas, quer o regime instituído no Regulamento n.° 1078/77 quer o regime de imposição suplementar fixado no Regulamento n.° 857/84 têm por finalidade reduzir os excedentes de leite e de produtos lácteos e restabelecer o equilíbrio no mercado

do leite, incitando os agricultores a renunciaram à comercialização de leite e de produtos lácteos durante um certo período de tempo (v., a propósito do regime dos prémios, os acórdãos de 22 de Setembro de 1988, Jensen, 199/87, Colect., p. 5045, n.° 30, e de 6 de Junho de 1996, Ecroyd, C-127/94, Colect., p. I-2731, n.° 47).

22 Ao invés, o artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84, inserido pelo Regulamento n.° 764/89 na sequência dos acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, não responde a esta finalidade. Ao permitir aos produtores que assumiram um compromisso nos termos do Regulamento n.° 1078/77 retomar a sua produção sob o regime da imposição suplementar, esta disposição não contribui, com efeito, para uma diminuição da produção de leite.

23 Contudo, o facto de esta categoria de produtores retomar a produção de leite apenas é previsto na medida em que a sua exclusão tenha violado a sua confiança legítima em poder retomar as entregas no termo do seu compromisso de não comercialização ou de reconversão (v. acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, n.^{os} 26 e 15, respectivamente).

24 Resulta, além disso, da jurisprudência do Tribunal que apenas o produtor que tenha sido incitado, pelo regime instituído pelo Regulamento n.° 1078/77, a suspender a comercialização de leite por um período limitado e no interesse geral e que, por esse facto, não procedeu a entregas durante o período do seu compromisso, pode invocar a protecção da sua confiança legítima para reivindicar a concessão de uma quantidade de referência específica ao abrigo do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84 (v. acórdãos Mulder e Von Deetzen, já referidos, n.^{os} 24 e 13, respectivamente).

25 Se a não comercialização é, assim, uma condição essencial do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84, para se poder obter uma quantidade de referência específica, ela constitui igualmente o critério essencial para a

concessão do prémio de reconversão e o respeito efectivo do compromisso assumido corresponde tanto ao critério como ao objectivo do regime instituído pelo Regulamento n.° 1078/77 (acórdão Ecroyd, já referido, n.os 48 e 49).

26 Consequentemente, a violação da obrigação de não comercialização do leite e dos produtos lácteos durante o período de compromisso implica, por um lado, a perda do prémio concedido nos termos do Regulamento n.° 1078/77 (acórdão Jensen, já referido, n.os 27 e 30) e exclui, por outro, a atribuição de uma quantidade de referência específica por força do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84.

27 Contudo, a perda do prémio nem sempre é unicamente devida à violação da obrigação de não comercialização durante o período de reconversão. Com efeito, enquanto visa garantir a aplicação efectiva do regime dos prémios, a recuperação destes pode ter por causa não apenas um incumprimento da obrigação de não comercialização do leite e dos produtos lácteos, mas igualmente uma inexecução de outras obrigações decorrentes do compromisso assumido nos termos deste regime (acórdãos já referidos Jensen, n.° 30, e Ecroyd, n.° 50).

28 A violação de uma ou várias destas outras obrigações ligadas ao regime de não comercialização ou de reconversão, que tem por consequência a perda do prémio, não pode no entanto afectar o direito dum produtor à atribuição de uma quantidade de referência específica por força do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84.

29 Com efeito, se assim fosse, um produtor de leite estaria privado da possibilidade de lhe ser atribuída uma quantidade de referência específica mesmo quando efectivamente suspendeu a comercialização de leite e de produtos lácteos, contribuindo assim, no interesse geral, para que seja alcançado o objectivo do regime de prémios, a saber, a redução dos excedentes.

30 Ora, uma tal exclusão, resultante da perda do direito ao prémio na sequência da violação de uma ou várias das outras obrigações, seria incompatível com a finalidade do regime do artigo 3.°-A do Regulamento n.° 857/84. Com efeito, este tem por único objectivo permitir a um produtor retomar as suas entregas desde que lhe assista uma expectativa legítima por ter efectivamente suspendido a sua produção nos termos do regime de não comercialização ou de reconversão.

31 Por conseguinte, um produtor mantém o direito a uma quantidade de referência específica quando, apesar da violação de uma ou várias das outras obrigações relativas ao regime de não comercialização ou de reconversão que implicam a perda do prémio, foi alcançado o objectivo do regime instituído pelo Regulamento n.° 1078/77.

32 No caso vertente, tratando-se da natureza da obrigação ou das obrigações que não foram cumpridas pelo recorrente no processo principal, o Conselho e a Comissão assinalaram uma contradição nos factos entre, por um lado, o acórdão de 26 de Abril de 1990, em que o Oberverwaltungsgericht Lüneburg deu por encerrado o processo relativo à revogação da decisão de concessão do prémio, e, por outro, o despacho do órgão jurisdicional de reenvio.

33 A este propósito, convém recordar que, nos termos do artigo 177.° do Tratado, que se baseia numa clara separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, este último apenas tem competência para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de um diploma comunitário com base nos factos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional (v., designadamente, acórdãos de 2 de Junho de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Colect., p. I-2305, n.° 16, e de 1 de Dezembro de 1998, Levez, C-326/96, Colect., p. I-7835, n.° 26).

34 Neste contexto, não compete ao Tribunal de Justiça mas ao órgão jurisdicional nacional estabelecer os factos que deram origem ao litígio e tirar deles as consequências para a decisão que tem de proferir (v. acórdãos de 29 de Abril de 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Recueil, p. 1331, n.° 12, e AC-ATEL Electronics Vertriebs, já referido, n.° 17).

35 Por conseguinte, compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar quais são as obrigações decorrentes do regime de não comercialização e de reconversão que o recorrente no processo principal efectivamente violou.

36 Na eventualidade de só uma parte do leite ser comercializada em violação do compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, importa salientar que um produtor mantém o direito à atribuição de uma quantidade de referência específica por força do n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento n.° 857/84, desde que possa invocar a sua confiança legítima, isto é, apenas na medida em que respeitou o compromisso de não comercializar leite e produtos lácteos, contribuindo assim para que seja alcançado o objectivo do programa de não comercialização e de reconversão.

37 Assim, diferentemente do regime de prémios de reconversão, em que um incumprimento, ainda que parcial, do compromisso assumido torna injustificadas e desprovidas de base legal a concessão e a manutenção do prémio (acórdão Jensen, já referido, n.° 30), um incumprimento parcial do compromisso de não comercialização só implica a exclusão de um produtor de leite da atribuição de uma quantidade de referência específica na medida correspondente ao incumprimento. Por conseguinte, na medida em que respeitou o seu compromisso de não comercialização, o produtor pode reivindicar uma quantidade de referência específica.

38 Como salientou o advogado-geral no n.° 46 das suas conclusões, tal recusa parcial da concessão de uma quantidade de referência específica, correspondente a um incumprimento parcial do compromisso de suspender a comercialização de leite e de produtos lácteos, não pode ser considerada uma sanção. É apenas a consequência

lógica do regime das quantidades de referência específicas, que só concede o benefício de uma tal quantidade desde que ao produtor legitimamente assista essa expectativa.

39 Por conseguinte, não pode ser acolhido o argumento do recorrente no processo principal de que foi vítima de uma dupla sanção, devido ao pedido de reembolso do prémio e à recusa de concessão de uma quantidade de referência específica.

40 Cabe notar, por fim, que esta interpretação do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 3.º-A, do Regulamento n.º 857/84 está também em conformidade com o princípio da proporcionalidade. Com efeito, a avaliação — e a perda eventual — da quantidade de referência específica, em função da quantidade de leite comercializada em violação do compromisso assumido pelo produtor, não resulta manifestamente inadequada ao objectivo da disposição em causa que é o de permitir aos produtores que tenham suspendido a comercialização por aplicação de um tal compromisso retomar a sua produção. Além disso, na medida em que a diminuição da quantidade específica de referência é estritamente proporcionada à dimensão da violação do referido compromisso, não pode ser susceptível de prejudicar o objectivo supracitado.

41 Atendendo ao facto de a interpretação assim dada do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 3.º-A, do Regulamento n.º 857/84 assentar no respeito dos princípios da confiança legítima e da proporcionalidade, não cabe examinar a questão de saber se a recusa de concessão de uma quantidade de referência específica é compatível com esses princípios.

42 Resulta, por conseguinte, do conjunto das considerações que precedem que é de responder às questões colocadas que o n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 3.º-A,

do Regulamento n.° 857/84 deve ser interpretado no sentido de que um produtor a quem foi retirado, devido a um alegado incumprimento do seu compromisso de não comercializar leite nem produtos lácteos, o direito ao prémio de não comercialização ou de reconversão concedido ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77 recebe uma quantidade de referência específica na devida proporção do cumprimento e da execução do referido compromisso.

Quanto às despesas

43 As despesas efectuadas pelo Conselho e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht, por despacho de 21 de Março de 1996, declara:

O n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 3.°-A, do Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e de produtos lácteos, na redacção do Regu-

lamento (CEE) n.° 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, deve ser interpretado no sentido de que um produtor a quem foi retirado, devido a um alegado incumprimento do seu compromisso de não comercializar leite nem produtos lácteos, o direito ao prémio de não comercialização ou de reconversão concedido ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira, recebe uma quantidade de referência específica na devida proporção do cumprimento e da execução do referido compromisso.

Hirsch Mancini Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Janeiro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

G. Hirsch