

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGIOS COSMAS

apresentadas em 8 de Junho de 1995 *

1. Bastantes anos depois da sua instituição, o sistema da imposição suplementar sobre o leite continua a levantar problemas de validade e de interpretação das suas disposições. As questões prejudiciais colocadas pela Supreme Court (Irlanda) dizem respeito, mais particularmente, ao artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, disposição esta sobre cuja interpretação o Tribunal de Justiça já se pronunciou. No entanto, o enquadramento legal e de facto à luz do qual são colocadas as questões do Supreme Court confere-lhes um interesse especial.

I — As normas comunitárias

2. Pelo artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 ¹, aditado pelo artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 ², foi criada uma imposição suplementar sobre a produção de leite de vaca. Esta imposição, que visa, segundo o n.º 1 do mesmo artigo, controlar o aumento da produção de leite, foi instituída inicialmente por cinco períodos de doze meses

(com início em 1 de Abril de 1984), que foram finalmente aumentados para nove ³.

3. O regime da imposição suplementar foi posto em prática nos Estados-Membros sob uma das duas formas alternativas previstas no n.º 1 do artigo 5.º C, com a redacção em vigor no momento que interessa ao presente caso. Nos termos da fórmula A, a imposição é devida pelos *produtores* de leite sobre as quantidades entregues aos compradores para tratamento ou transformação que excedam uma determinada quantidade de referência durante o período de doze meses em causa. Segundo a fórmula B, a imposição é devida pelos *compradores* de leite sobre as quantidades que lhes tenham sido entregues pelos produtores para tratamento ou transformação e que excedam uma determinada quantidade de referência; no quadro desta segunda fórmula, a imposição devida pelo comprador repercute-se nos produtores que

* 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.º 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).

3 — V. artigo 1.º, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.º 816/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 86, p. 83). Portanto, o regime da imposição suplementar continuou a reger-se pelo artigo 5.º C do Regulamento n.º 804/68, com as alterações e os aditamentos entretanto publicados, até 31 de Março de 1993. O artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 2071/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 64), que entrou em vigor em 1 de Abril de 1993, substituiu o artigo 5.º C do Regulamento n.º 804/68 por uma disposição que determinava apenas que o regime de preços do Regulamento n.º 804/68 «é estabelecido sem prejuízo da aplicação do regime de imposição suplementar». Este último regime é regido, desde 1 de Abril de 1993, pelas disposições do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992 (JO L 405, p. 1), também por sete períodos de doze meses.

tenham contribuído para o excedente da quantidade de referência do comprador ⁴.

4. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º C do Regulamento n.º 804/68, o conjunto das quantidades de referência atribuídas aos produtores sujeitos à imposição em determinado Estado-Membro não pode exceder uma determinada quantidade garantida, diferente para cada Estado-Membro, igual à soma das quantidades de leite entregues a empresas que tratavam ou transformavam o leite ou outros produtos lácteos no Estado-Membro em causa, durante o ano de 1981, acrescidas de 1%. Para a Irlanda, a quantidade garantida foi especialmente fixada, pelas razões expostas no oitavo considerando do Regulamento n.º 856/84 (contributo da indústria leiteira para o produto nacional bruto em montante sensivelmente superior à média comunitária, dificuldades de desenvolvimento de produções agrícolas alternativas), com base na quantidade entregue em 1983.

Por outro lado, o n.º 4 do artigo 5.º C previa a constituição de uma quantidade de «reserva comunitária», com o fim de completar, no início de cada período de doze meses, as quantidades garantidas dos Estados-Membros nos quais a aplicação do regime da imposição suplementar levantasse especiais dificuldades que afectassem as estruturas

4 — Os preceitos iniciais sobre as condições em que a imposição devida pelo comprador se repercute nos produtores do artigo 5.º C, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68 foram posteriormente completados ou alterados em aspectos importantes. V., nomeadamente, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 773/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987 (JO L 78, p. 1), e o artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 744/88 do Conselho, de 21 de Março de 1988 (JO L 78, p. 1).

de abastecimento ou de produção. A maior fatia da quantidade de reserva comunitária foi colocada à disposição da Irlanda, por força do disposto no artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984 ⁵, pelas mesmas razões por que tinha sido definido como ano de referência para este país o ano de 1983 (v. segundo considerando do Regulamento n.º 1371/84).

5. As regras gerais de aplicação da imposição suplementar foram estabelecidas pelo Regulamento n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 ⁶.

6. No artigo 1.º, n.º 1, deste último regulamento, o montante da imposição suplementar foi inicialmente fixado em 75% do preço indicativo do leite, no caso de ser aplicada a fórmula A, e em 100% do mesmo preço, no caso de ser aplicada a fórmula B ⁷, enquanto no artigo 2.º, n.º 1, se definiu que a quantidade de referência — que, a ser excedida, engendra a obrigação de pagamento da imposição — é igual à quantidade de leite entregue pelo produtor no ano de 1981 (fórmula A), ou à quantidade de leite adquirida

5 — Regulamento que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F30 p. 208). Esta regra era válida para o primeiro período de aplicação do regime da imposição. Regulamentação semelhante foi igualmente estabelecida para os períodos seguintes.

6 — Regulamento que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64). Este regulamento foi entretanto revogado, a partir de 1 de Abril de 1993, por força do disposto nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento n.º 3950/92, já referido na nota 3.

7 — Mediante aumentos sucessivos, estas taxas atingiram finalmente 115% do preço indicativo do leite [v. artigo 1.º, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.º 3880/89 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989 (JO L 378, p. 3)].

por um comprador no ano de 1981 (fórmula B), aumentadas de 1%. Foi contudo atribuída aos Estados-Membros a faculdade (v. artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 857/84) de preverem que, no seu território, a quantidade de referência fosse igual à quantidade de leite entregue ou comprada durante o ano de 1982 ou de 1983, multiplicada por uma percentagem estabelecida de modo a não ultrapassar a quantidade de referência garantida para o Estado-Membro em causa.

7. As regras básicas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º sobre o modo de definir a quantidade de referência foram, no entanto, completadas por uma série de disposições dos artigos seguintes do Regulamento n.º 857/84, com o objectivo, como se refere no terceiro considerando do regulamento, de «permitir aos Estados-Membros adaptar as quantidades de referência, para ter em conta a situação particular de certos produtores».

8. Dessas disposições derogatórias, respeitantes à concessão de quantidades de referência específicas (ou suplementares) a determinadas categorias de produtores, interessa ao presente caso o disposto no artigo 3.º, n.º 1, que determina o seguinte:

«Para a determinação das quantidades de referência referidas no artigo 2.º e no âmbito de aplicação das fórmulas A e B, são tomadas

em consideração certas situações, nas seguintes condições:

1) Os produtores que subscrevam um plano de desenvolvimento da produção leiteira ao abrigo da Directiva 72/159/CEE, entregue antes de 1 de Março de 1984, podem obter, segundo decisão do Estado-Membro:

— se o plano está em execução, uma quantidade específica de referência que tenha em conta as quantidades de leite e de produtos lácteos previstas pelo plano de desenvolvimento,

— se o plano foi executado após 1 de Janeiro de 1981, uma quantidade específica de referência que tenha em conta as quantidades de leite e de produtos lácteos que os produtores tenham entregue no ano em que o plano foi completado.

Se o Estado-Membro dispuser de informações suficientes, podem igualmente ser tomados em consideração os investimentos efectuados sem planos de desenvolvimento.

2) ...»

9. Como se precisa no artigo 5.º do Regulamento n.º 857/84, as quantidades específicas ou suplementares de referência são atribuídas sempre observando o limite da quantidade de referência garantida ao Estado-Membro em causa e retiradas da quantidade de reserva constituída pelo Estado-Membro, nos limites da quantidade garantida já referida. Como resulta do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 857/84, a quantidade de reserva é constituída pelo Estado-Membro, principalmente, através da adaptação apropriada das percentagens com base nas quais são definidas as quantidades de referência dos restantes produtores (os que não se encontram em «situações especiais»); a esta podem ser acrescentadas (v. artigo 4.º, n.º 2, do regulamento), nomeadamente, as quantidades libertadas na sequência do abandono por determinados produtores de leite desta sua actividade.

10. Faz-se notar, por último, que o artigo 4.º-A do Regulamento n.º 857/84, aditado pelo artigo 1.º, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.º 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985⁸, previa que os Estados-Membros podiam conceder as quantidades de referência não utilizadas por determinados produtores ou compradores a outros produtores ou compradores estabelecidos na mesma região ou mesmo (desde que existisse um excedente de quantidades não utilizadas) noutras regiões. Esta faculdade dos Estados-Membros, inicialmente prevista por uma norma transitória respeitante ao primeiro período de doze meses de aplicação do regime da imposição suplementar, manteve-se finalmente em vigor durante todo o período de vigência do Regulamento n.º 857/84 [v. a disposição correspondente, a

última do ponto de vista cronológico, do artigo 1.º, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.º 817/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992 (JO L 86, p. 85)].

II — A aplicação do regime da imposição suplementar na Irlanda

11. Na primeira fase de aplicação do sistema de imposição suplementar, a aplicação deste na Irlanda foi efectuada, basicamente, através de decisões do Minister for Agriculture and Food, cujo teor foi dado a conhecer aos interessados principalmente através de anúncios na imprensa.

Resulta dos factos invocados no Tribunal pelos recorrentes no processo principal (v. anexo 2 das suas alegações escritas), cuja autenticidade não foi contestada na fase oral, que:

- a) A Irlanda aplicou o regime da imposição suplementar, adoptando a solução alternativa B: a cada cooperativa leiteira (ou empresa leiteira) era atribuída uma quantidade de referência correspondente às quantidades de leite adquiridas aos produtores de leite durante o ano de 1983, acrescidas de uma determinada quantidade fixa para os produtores que tinham entregue quantidades abaixo de um certo limite, ou aumentadas numa determinada

⁸ — Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.º 857/84 que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 68, p. 1; EE 03 F33 p. 247).

percentagem no caso dos produtores que tinham entregue quantidades acima desse limite.

- b) Não foi prevista a atribuição *a título permanente* (nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84) de uma quantidade específica de referência aos produtores de leite que tinham subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira ao abrigo da Directiva 72/159/CEE. Apenas se previa que aos produtores que tivessem realizado investimentos no sector da produção leiteira, poderiam ser atribuídas, sob certas condições e dentro de determinados limites, pelos compradores em causa (cooperativas ou empresas), quantidades de referência que não tivessem sido utilizadas pelo facto de alguns produtores terem cessado ou reduzido as suas entregas de leite. A atribuição dessas quantidades de referência era, em qualquer caso, prevista como *temporária*, válida apenas para o período de aplicação de doze meses correspondente do sistema da imposição suplementar.

Numa fase posterior, manifestamente tendo em consideração a possibilidade estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.º 2998/87 do Conselho⁹, de os Estados-Membros autorizarem, no início de cada período de aplicação do regime e para o seu decurso, a cessão temporária, pelos que a ela tinham direito, de

parte da quantidade de referência que lhes tinha sido atribuída, foi ainda previsto que os produtores que aplicassem um plano de desenvolvimento da produção leiteira podiam, sob certas condições e dentro de certos limites, adquirir, embora contra pagamento, quantidades de referência resultantes das referidas cessões temporárias, ao mesmo tempo que, por outro lado, a possibilidade de aquisição de quantidades de referência, contra pagamento, pelos produtores que tivessem realizado investimentos no sector da produção leiteira era igualmente prevista no caso de quantidades de referência libertadas por determinados produtores que tivessem entregue leite a essa cooperativa ou empresa e que se comprometessem a abandonar definitivamente, contra indemnização, a totalidade da sua produção [v. a alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 857/84]¹⁰.

12. Por outro lado, em 12 de Dezembro de 1985, foram adoptados os European Communities (Milk Levy) Regulations 1985¹¹, com o objectivo, como é referido no preâmbulo, de aplicar a regulamentação comunitária sobre a imposição suplementar no sector da produção leiteira.

No artigo 16.º deste diploma legal, determina-se, por um lado (n.º 1), que o Minister of Agriculture and Food define, por acto publicado num jornal com circulação nacional, a forma de redistribuição das

9 — V. artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2998/87 do Conselho, de 5 de Outubro de 1987 (JO L 285, p. 1), que aditou o n.º 1.a ao artigo 5.º C do Regulamento n.º 804/68.

10 — Este parágrafo foi aditado pelo artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1899/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987 (JO L 182, p. 39).

11 — SI (Statutory Instrument) n.º 416 de 1985.

quantidades de referência nos casos em que determinados produtores cessem ou diminuam as entregas de leite aos compradores, e, por outro (n.º 2), que o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 857/84 se aplica em todos os casos de redistribuição das quantidades de referência.

III — O processo principal — As questões prejudiciais

13. Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael e Patrick McCarthy, James O'Regan e Patrick O'Donovan (a seguir «recorrentes no processo principal») são produtores de leite que, como resulta dos autos, são donos dos terrenos em que exercem a sua actividade. Estes produtores tinham subscrito, nos termos da Directiva 72/159 e das correspondentes disposições da legislação irlandesa, planos de desenvolvimento da produção leiteira. Segundo o tribunal de reenvio, esses planos tinham sido apresentados antes de 1 de Março de 1984¹² e tinham sido aprovados pelo Minister for Agriculture and Food, autoridade administrativa competente na matéria.

12 — Pelo que é irrelevante o facto de, como resulta do quadro apresentado na audiência pelos recorrentes no processo principal, o plano subscrito por Michael e Patrick McCarthy ter começado a ser aplicado em 12 de Março de 1984.

14. Das respostas dadas na fase oral do processo a uma pergunta escrita que lhes tinha sido feita pelo Tribunal, tanto pelos recorrentes no processo principal como pelo Minister for Agriculture and Food e pelo Attorney General (a seguir «recorridos no processo principal»), resulta que nenhum desses planos tinha sido completado durante o ano de 1983, que constituía, recorde-se, o ano de referência para a aplicação na Irlanda do regime da imposição suplementar. Assim, as quantidades de referência atribuídas aos recorrentes no processo principal¹³, durante o primeiro período de aplicação do regime, foram calculadas exclusivamente com base nas quantidades de leite entregues em 1983, sem tomar em consideração as quantidades de leite que seriam produzidas após a realização dos planos de desenvolvimento e que excederam em muito o nível de produção atingido em 1983¹⁴.

15. Em 20 de Fevereiro de 1990, os referidos produtores interpuseram recurso para a High Court, pedindo principalmente o reconhecimento da obrigação do Minister for Agriculture and Food de lhes atribuir, nos termos do

13 — Segundo o exposto no despacho de reenvio, no início da aplicação do regime, foram atribuídas quantidades de referência a todos os recorrentes no processo principal, com excepção de Thomas Julian. No entanto, do quadro referido na nota anterior resulta que não foi igualmente atribuída uma quantidade de referência a James O'Regan, por este nada ter produzido em 1983.

14 — Do quadro a que já foi feita referência nas duas notas anteriores resultam os seguintes dados, expressos em litros (o primeiro número a seguir ao nome do produtor corresponde ao nível de produção depois da realização do seu plano, o segundo, à quantidade de referência que lhe foi atribuída no início da aplicação do regime da imposição suplementar): Fintan Duff (145 802 — 47 179), Liam Finlay (188 663 — 78 284), Thomas Julian (299 560 — 0), James Lyons (288 780 — 212 834), Catherine Moloney (117 180 — 27 886), Michael e Patrick McCarthy (161 150 — 39 033), James O'Regan (57 533 — 0) e Patrick O'Donovan (150 930 — 2 814).

disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 857/84, quantidades específicas de referência, para a definição de cujo montante deveriam ser tomadas em consideração as quantidades de leite por eles produzidas depois de cumpridos os planos por eles aplicados.

16. O recurso não obteve provimento na High Court e os recorrentes interpuseram novo recurso desse acórdão para a Supreme Court. Este órgão jurisdicional, considerando que a solução do litígio dependia do julgamento de questões de validade e interpretação do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Tendo em conta o terceiro considerando do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho e o artigo 40.º, n.º 3, do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, deve o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do referido Regulamento (CEE) n.º 857/84 ser interpretado, no âmbito da legislação comunitária, no sentido de que impõe aos Estados-Membros, na atribuição de quantidades de referência, uma obrigação de conceder uma quantidade específica de referência aos produtores de leite que tenham subscrito planos de desenvolvimento das suas explorações ao abrigo da Directiva 72/159/CEE do Conselho e que tenham investido, com recurso a empréstimos, quantias substanciais na execução desses planos?
- 2) Em alternativa, tendo em conta os princípios fundamentais de direito comunitário, em especial os princípios da protecção da confiança legítima, da não discriminação, da proporcionalidade, da segurança jurídica e do respeito pelos direitos fundamentais, deve o poder discricionário atribuído às autoridades irlandesas competentes pelo primeiro travessão do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 857/84, ser interpretado como uma obrigação de conceder uma quantidade específica de referência aos recorrentes, tendo em conta que os planos de desenvolvimento das suas produções de leite foram aprovados pelas referidas autoridades?
- 3) Se as respostas às questões 1 e 2 forem negativas, deve o Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho ser declarado inválido por ser contrário ao direito comunitário, designadamente a um ou mais dos seguintes princípios:
- a) proporcionalidade,
- b) confiança legítima,
- c) não discriminação, estabelecido no artigo 40.º, n.º 3, do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

d) segurança jurídica e

faculdade de atribuição dessas quantidades?

e) respeito dos direitos fundamentais,

na medida em que não impõe aos Estados-Membros a obrigação de, na atribuição das quantidades de referência, tomar em consideração a situação especial dos produtores de leite que subscreveram planos de desenvolvimento das suas explorações ao abrigo da Directiva 72/159/CEE do Conselho?»

17. O modo como estão formuladas as questões prejudiciais não torna fácil nem útil que se lhes responda separadamente. Creio, no entanto, que para abarcar todos os problemas colocados pela Supreme Court e para dar uma resposta útil às questões submetidas ao Tribunal, se impõe esclarecer os seguintes pontos:

a) O disposto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84, com a redacção em vigor na altura dos factos que interessam ao caso em apreço, impunha aos Estados-Membros, na sua letra, a *obrigação* de atribuir quantidades específicas de referência aos produtores que tivessem apresentado, antes de 1 de Março de 1984, um plano de desenvolvimento da produção de leite (a seguir «plano de desenvolvimento»), ou conferia-lhes apenas, neste aspecto, uma mera

b) Se a interpretação literal da disposição em causa levar à conclusão de que lhes é atribuída uma mera faculdade, a tomada em consideração da finalidade da norma, tal como esta resulta dos considerandos do Regulamento n.º 857/84, basta para fundamentar a interpretação de que essa obrigação foi imposta aos Estados-Membros?

c) Se nem a letra nem a finalidade da norma bastarem para alicerçar o ponto de vista de que os Estados-Membros estavam obrigados a conceder quantidades específicas de referência aos produtores que tivessem apresentado, antes de 1 de Março de 1984, um plano de desenvolvimento, não decorrerá essa interpretação da necessidade de interpretar a disposição controvertida, tanto quanto possível, de modo conforme aos princípios hierarquicamente superiores do direito comunitário referidos no despacho de reenvio ¹⁵? Por outras palavras, os princípios gerais acima referidos (isto é, os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o princípio da não discriminação constante do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, o princípio da proporcionalidade e, finalmente, o princípio do respeito dos direitos fundamentais) impõem ao legislador comunitário que

15 — Quanto a este princípio interpretativo, v., entre outros, os acórdãos de 27 de Janeiro de 1994, Herbrink (C-98/91, Colect., p. I-223, n.º 9), de 19 de Maio de 1993, Twijnstra (C-81/91, Colect., p. I-2455, n.º 24), e de 21 de Março de 1991, Rauh (C-314/89, Colect., p. I-1647, n.º 17).

preveja, e designadamente que a preveja como obrigatória, a concessão pelos Estados-Membros das referidas quantidades específicas de referência, de modo que a disposição controvertida deve, de qualquer modo, ser interpretada, para garantir a sua validade, como impondo essa obrigação aos Estados-Membros?

- d) Se os referidos princípios gerais não impunham ao legislador comunitário essa obrigação, é possível, apesar disso, basear nesses mesmos princípios a obrigação dos Estados-Membros de atribuírem quantidades específicas de referência aos produtores acima referidos?

IV — Resposta às questões prejudiciais

A — *A letra e a finalidade do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84*

18. No seu acórdão de 11 de Julho de 1989, Cornée e outros¹⁶, o Tribunal afirmou (n.º 13) que, *do próprio texto* do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84 resulta que este «confere aos Estados-Membros um poder de apreciação para prever ou não a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores

referidos nessa disposição e para fixar, eventualmente, o volume dessas atribuições»¹⁷.

19. O texto da disposição (segundo a qual, lembro, os produtores que tenham subscrito um plano de desenvolvimento, entregue antes de 1 de Março de 1984, *podem* obter, se o plano estiver ainda em fase de execução, uma quantidade específica de referência que tenha em conta as quantidades de leite e de produtos lácteos previstas pelo plano de desenvolvimento) não pode efectivamente justificar muitas dúvidas, quando o n.º 3 desse mesmo artigo 3.º determina que os produtores de leite cuja produção tenha sido significativamente afectada por acontecimentos excepcionais ocorridos durante o ano de referência tomado em consideração para a definição das quantidades de referência, «obterão, a seu pedido» (e não apenas «podem obter»), que seja considerado como referência um outro ano.

20. A tomada em consideração da finalidade prosseguida pela norma poderá levar a uma conclusão diferente? A Supreme Court chama a atenção, quanto a este aspecto, para o terceiro considerando do Regulamento n.º 857/84, segundo o qual: «é conveniente permitir aos Estados-Membros adaptar as quantidades de referência, para ter em conta a situação particular de certos produtores e

16 — 196/88, 197/88 e 198/88, Colect., p. 2309.

17 — No acórdão de 12 de Julho de 1990, Spronk (C-16/89, Colect., p. I-3185, n.º 12), o Tribunal decidiu que os Estados-Membros dispõem do mesmo poder de apreciação quando ocorre a situação a que se refere o segundo travessão do n.º 1 do artigo 3.º, isto é, quando o plano de desenvolvimento foi executado depois de 1 de Janeiro de 1981.

estabelecer, com esta finalidade, e em caso de necessidade, uma reserva contida na quantidade garantida...».

21. Na minha opinião, deste considerando, que afirma simplesmente que é conveniente *permitir* aos Estados-Membros tomar em consideração determinadas situações particulares, não resultam elementos de interpretação susceptíveis de alterar a conclusão a que leva a formulação da disposição¹⁸. O simples facto de a previsão do n.º 1 do artigo 3.º visar a tomada em consideração das condições a que estão sujeitos determinados produtores, não basta, analisado autonomamente, para considerar que impõe aos Estados-Membros a concessão de quantidades específicas de referência a esses produtores.

22. Nestas circunstâncias, uma tal conclusão só poderia basear-se na ideia de que a realização do objectivo acima referido é obrigatória para o legislador comunitário e para as autoridades dos Estados-Membros que aplicam a correspondente legislação comunitária por força dos princípios gerais do direito comunitário, de acordo com os quais deve ser interpretada a norma em causa. Esta é a questão central submetida pela Supreme

Court, que constitui aliás o eixo da argumentação desenvolvida nas observações apresentadas no Tribunal.

B — *A disposição controvertida à luz dos princípios gerais do direito comunitário*

a) Os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima

23. A referência, no despacho de reenvio, tanto ao princípio da segurança jurídica como ao da confiança legítima, torna necessária uma análise sucinta da relação entre os dois princípios. É certo que essa relação é de tal modo estreita que dá frequentemente a impressão de que os dois princípios são totalmente permutáveis. Considero, porém, que a jurisprudência do Tribunal fornece elementos suficientes para traçar determinados limites entre os dois conceitos.

24. É evidente que ambos os princípios constituem um corolário necessário do princípio da legalidade. Este último princípio permaneceria letra morta, se as regras do direito comunitário (e as regulamentações individualizadas estabelecidas em aplicação deste) não tivessem um grau de clareza suficiente para que, por um lado, as instituições comunitárias (ou as autoridades nacionais quando actuam com base no direito comunitário) saibam, com certeza, quais os limites

18 — É sintomático que o advogado-geral W. Van Gerven, nas conclusões que apresentou nos processos em que foi proferido o acórdão Cornée e outros, já referido, invoque o terceiro considerando do Regulamento n.º 857/84 como argumento a favor da tese de que a disposição controvertida confere aos Estados-Membros uma larga margem de apreciação (v. n.º 15 das conclusões). Resulta, aliás, directamente do acórdão Cornée e outros, no seu conjunto (v. especialmente o n.º 12), que a afirmação do Tribunal de que a disposição em causa confere uma mera faculdade foi feita com plena consciência da sua finalidade específica.

das suas competências e, por outro, para que os particulares actuem com pleno conhecimento do conteúdo dos direitos que lhes são conferidos e das obrigações que lhes impõe a ordem jurídica comunitária. Aliás, especialmente em relação aos particulares, o princípio da legalidade perderia, em boa parte, o seu significado como garantia de um espaço de liberdade, se a sucessão no tempo das normas que lhes dizem respeito não fosse regida por uma sequência e uma coerência mínimas, suficientes para que possam prever as consequências a mais longo prazo (jurídicas mas igualmente económicas) da sua actividade.

25. Assim, o princípio da segurança jurídica impõe clareza e certeza das regras de direito e das regulamentações individualizadas que constituem, *num dado momento*, o quadro jurídico em que as instituições exercem as suas competências e os particulares desenvolvem as suas actividades¹⁹, enquanto o princípio da confiança legítima impõe ao legislador comunitário e às restantes instituições comunitárias (ou às autoridades nacionais quando actuam com base em disposições comunitárias) que exerçam as suas competências, *ao longo do tempo*, de modo a não afectarem, de uma forma impossível de prever por um particular diligente, situações e relações jurídicas criadas com base na legislação comunitária.

19 — Este aspecto «estático» do princípio é frequentemente sublinhado na fundamentação de acórdãos do Tribunal de Justiça, segundo a qual «os princípios da segurança jurídica e da protecção dos particulares exigem que, nos domínios abrangidos pelo direito comunitário, as normas nacionais sejam formuladas de modo inequívoco, para que as pessoas interessadas possam conhecer os seus direitos e deveres de forma clara e precisa» (v., por exemplo, o acórdão de 9 de Fevereiro de 1994, Comissão/Itália, C-119/92, Colect., p. I-393, n.º 17).

26. Se a distinção que formulei estiver correcta, o princípio da segurança jurídica, tal como foi definido, não pode, por si só, fundamentar a obrigação, para o legislador comunitário, de prever, com carácter vinculativo para os Estados-Membros, a atribuição de quantidades específicas de referência a favor dos produtores a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84. Incomparavelmente mais difícil é, evidentemente, a questão de saber se o princípio da segurança jurídica impõe ao legislador comunitário essa obrigação.

27. Convém, neste ponto, salientar que, no quadro do processo Cornée e outros, já referido (v., *supra*, n.º 18), foi submetida ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial de saber se o princípio da confiança legítima obsta a uma regulamentação nacional que aplica o regime da imposição suplementar sobre o leite de tal modo que os produtores que tivessem aplicado um plano de desenvolvimento com base na Directiva 72/159, aprovado antes da entrada em vigor desse sistema, se veriam atribuir, para a campanha de comercialização de 1985/1986, quantidades de referência inferiores às da campanha anterior.

28. O Tribunal, respondendo a esta questão, afirmou, em primeiro lugar (n.º 26), que «a realização de um plano de desenvolvimento da produção leiteira aprovado pelas autoridades nacionais competentes não confere ao seu titular o direito de produzir a quantidade de leite correspondente ao objectivo desse plano, sem estar sujeito a eventuais restrições resultantes das normas comunitárias adoptadas posteriormente à aprovação desse plano,

designadamente no âmbito da política de mercado ou da política de estruturas, a menos que essas restrições afectem os titulares desse plano de forma específica, devido, precisamente, à realização do seu plano». Por conseguinte, prossegue o Tribunal (n.º 27 do acórdão), «quando uma organização comum dos mercados agrícolas prevê, para reduzir os excedentes estruturais no mercado em causa, a cobrança de uma imposição sobre as entregas de produtos que excedam determinadas quantidades de referência, os titulares de um plano de desenvolvimento, ainda que aprovado anteriormente à entrada em vigor do regime, não podem invocar qualquer confiança legítima baseada na realização do seu plano para se oporem a eventuais reduções dessas quantidades de referência, desde que essas reduções sejam admitidas pela regulamentação comunitária na matéria e não incidam especificamente sobre as quantidades de referência dessa categoria de operadores».

29. Seguiu-se o acórdão Spronk (já referido na nota 17), no qual o Tribunal, depois de confirmar (n.º 16) que «a realização de um plano de desenvolvimento da produção leiteira não confere ao seu titular, em caso algum, o direito a obter quantidades de referência que correspondam à capacidade de produção adquirida pela execução do plano, sem que lhe sejam aplicadas eventuais reduções», afirmou também (n.º 28) que uma regulamentação nacional, que prevê, para as quantidades de referência atribuídas aos produtores que efectuaram investimentos no sector da produção leiteira (quer com base num plano de desenvolvimento, quer sem esse plano), reduções que variam em função do prazo decorrido entre os investimentos efectuados e a entrada em vigor do regime de

imposição suplementar, é compatível com o princípio da proporcionalidade, e, finalmente (n.º 29), que «esta apreciação não é alterada pelo facto de esta regulamentação nacional poder ter como resultado que nenhuma quantidade específica de referência seja atribuída a alguns produtores que efectuaram investimentos ou, pelo menos, que a quantidade específica de referência que lhes é atribuída seja consideravelmente inferior à capacidade de produção adquirida na sequência dos investimentos efectuados», uma vez que «a realização de investimentos, mesmo no âmbito de um plano de desenvolvimento, não permite que o operador interessado invoque qualquer confiança legítima baseada na realização desses investimentos para poder reclamar uma quantidade específica de referência atribuída precisamente em razão desses investimentos».

30. Numa primeira análise, os acórdãos Cornée e outros e Spronk podem levar a pensar que a questão colocada pela Supreme Court, quanto à importância que pode ter o princípio da confiança legítima para o tratamento, no quadro do regime da imposição suplementar, dos produtores que tenham subscrito um plano de desenvolvimento, já obteve resposta do Tribunal. A este ponto de vista, pode-se retorquir que:

a) no acórdão Cornée e outros, afirma-se apenas que o princípio da confiança legítima não impede, em princípio, uma regulamentação nacional que preveja reduções das quantidades específicas de referência,

cuja atribuição aos referidos produtores se encontra, porém, prevista na legislação nacional,

b) no acórdão Spronk, afirma-se apenas que o referido princípio é compatível com uma regulamentação nacional que prevê a atribuição de quantidades específicas de referência, mesmo que a aplicação dessa regulamentação possa *ter como consequência* que não seja atribuída nenhuma quantidade específica de referência a determinados produtores que subscreveram planos de desenvolvimento, e

c) em consequência, continua em aberto a questão de saber se o princípio da confiança legítima impõe que o legislador comunitário preveja, com carácter vinculativo para os Estados-Membros, a adopção de regras específicas que, independentemente dos limites e condições que estabelecem, consagram, em qualquer caso, o princípio de que são atribuídas quantidades específicas de referência a esses produtores.

31. À luz do que foi decidido nos acórdãos Cornée e outros e Spronk, a questão que se põe no processo ora em apreço, com uma diferente formulação, é a de saber se o facto de ter sido subscrito um plano de desenvolvimento com base na Directiva 72/159 e nas disposições nacionais que transpuseram esta directiva na ordem jurídica interna do

Estado-Membro em causa pode justificar que um produtor diligente, ainda que não tenha direito à quantidade de leite correspondente aos objectivos do seu plano (sem reduções decorrentes de regulamentações posteriores), adquira a convicção de que o legislador comunitário (ou o legislador nacional que actua com base em disposições comunitárias) *não ignorará completamente, quaisquer que sejam as circunstâncias*, em caso de alteração das regras que regem a organização comum de mercado do leite, as quantidades que deveriam ser concedidas após a realização do plano de desenvolvimento.

32. Para responder a esta questão, é naturalmente necessário examinar o conteúdo e o objectivo das regras comunitárias com base nas quais os planos de desenvolvimento foram postos em vigor, para verificar se «a própria Comunidade (tinha) previamente criado uma situação susceptível de gerar confiança legítima». ²⁰.

33. A Directiva 72/159/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1972 ²¹, previa, no artigo 1.º, n.º 1, que, tendo em vista a criação das condições estruturais que permitissem uma melhoria sensível do rendimento bem como das condições de trabalho e de produção na

20 — V. o acórdão de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 14).

21 — Directiva relativa à modernização das explorações agrícolas (JO L 96, p. 1; EE 03 F5 p. 177). Esta directiva foi revogada pelo artigo 33.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO L 93, p. 1; EE 03 F34 p. 66). V. igualmente o Regulamento (CEE) n.º 2328/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991, com o mesmo título (JO L 218, p. 1).

agricultura, os Estados-Membros instituiriam um regime selectivo de incentivo das explorações agrícolas com condições para se desenvolverem, destinado a favorecer as suas actividades e o seu desenvolvimento em condições racionais. Para que uma exploração ficasse abrangida pelo regime de incentivos, os interessados deviam apresentar os seus pedidos às instâncias competentes dos Estados-Membros, acompanhados de um plano de desenvolvimento da empresa, que deveria demonstrar que, no seu termo, a exploração em vias de modernização estaria em condições de atingir um rendimento de trabalho comparável àquele de que beneficiavam as actividades não agrícolas na região [artigos 2.º, n.º 1, alínea d), 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1]. O regime de incentivos aos operadores cujos planos de desenvolvimento fossem aprovados incluíam, nomeadamente, ajudas sob a forma de bonificações da taxa de juros para os investimentos necessários à realização do plano de desenvolvimento (artigo 8.º, n.º 1) ²².

34. No preâmbulo da directiva, afirmava-se, além disso, que:

— «... a estrutura agrícola na Comunidade se caracteriza por um grande número de explorações agrícolas, onde não existem as condições estruturais que permitiriam assegurar um rendimento equitativo e

condições de vida idênticas às de outras actividades...» (quarto considerando);

— «... no futuro, as únicas explorações susceptíveis de se adaptarem ao desenvolvimento económico são aquelas cujo empresário tem uma qualificação profissional adequada, cuja rentabilidade é verificada através de uma contabilidade e que estão aptas, através da aplicação de métodos de produção racionais, a garantir um rendimento equitativo e a assegurar condições de trabalho satisfatórias às pessoas que nelas trabalham; ... importa, por conseguinte, que a reforma da estrutura de produção agrícola favoreça a constituição e o desenvolvimento de tais explorações» (quinto considerando);

— «... a fim de orientar a desenvolvimento destas explorações, é necessário fixar o objectivo que o plano de desenvolvimento deve atingir no que diz respeito à rentabilidade da exploração...» (sétimo considerando);

— «... a fim de assegurar que os meios de financiamento público previstos para o desenvolvimento das explorações sejam efectivamente utilizados a favor daquelas que preenchem as condições exigidas, importa que as autoridades competentes aprovelem os planos de desenvolvimento...» (nono considerando); e

— «... as ajudas aos investimentos deverão, em princípio, ser concedidas sob a forma

22 — Para a transposição da directiva na ordem jurídica interna da Irlanda, foi adoptado, em 1 de Fevereiro de 1994, o Farm Modernisation Scheme.

de bonificação da taxa de juro para que a responsabilidade económica e financeira do empresário agrícola subsista...» (décimo primeiro considerando).

35. Considero que estes elementos são suficientes para tornar claro que as medidas de incentivo ao desenvolvimento das explorações agrícolas, previstas pela Directiva 72/159, se destinavam a assegurar um rendimento agrícola comparável ao conseguido pelo exercício de outras actividades, principalmente através da adopção de métodos racionais de funcionamento das explorações agrícolas²³. O aumento quantitativo da produção de uma exploração agrícola sujeita ao regime de incentivos não constituía um objectivo autónomo do sistema criado pela Directiva 72/159. O legislador comunitário não estava, por conseguinte, obrigado a considerar, por razões de coerência das políticas comunitárias, que o nível de produção a atingir em função da aplicação de um plano de desenvolvimento apresentado com base na referida directiva devia de qualquer modo ser tomado em consideração em caso de adopção posterior de medidas regulamentares no sector em causa. O simples facto de o plano de desenvolvimento apresentado ter sido aplicado após aprovação da autoridade nacional competente não pode levar a uma conclusão diferente, uma vez que essa aprovação tinha, como claramente resulta do nono considerando da directiva, uma função totalmente específica, a de garantir o controlo da gestão dos meios financeiros públicos afectos à aplicação do plano de desenvolvimento.

23 — V. o acórdão de 3 de Junho de 1981, Cattaneo Adorno/Comissão (107/80, Recueil, p. 1469, n.ºs 18 e 19).

36. Se a apresentação e a aprovação do plano de desenvolvimento de uma exploração rural, no quadro do regime de incentivos criado pela Directiva 72/159, não podiam ser consideradas como fundamento da expectativa legítima dos interessados de que o legislador comunitário, no exercício do largo poder de apreciação de que dispõe no sector da política agrícola comum, tomaria em consideração, em qualquer caso, as quantidades produzidas que deveriam resultar do cumprimento do plano de desenvolvimento, tal seria igualmente verdade, por maioria de razão, num sector como o da produção leiteira, que se caracteriza por excedentes estruturais devidos ao aumento crescente da produção e à estagnação da procura²⁴.

37. Um produtor diligente e informado²⁵ devia efectivamente, pelo menos na altura em que os recorrentes no processo principal subscreveram planos de desenvolvimento, e especialmente tendo em consideração a série

24 — Como é explicado no ponto 1.1 do relatório especial do Tribunal de Contas n.º 2/87, sobre o regime de quotas e a imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO 1987, C 266, p. 1), a Comunidade tornou-se 100% auto-suficiente em 1974, ao passo que, entre 1973 e 1981, os fornecimentos de leite aumentaram 2,5% ao ano. Durante o mesmo período, o consumo interno só aumentou 0,5% ao ano.

25 — Segundo jurisprudência assente (v. acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 37; de 12 de Maio de 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft, 246/87, Colect., p. 1151, n.º 17; de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comissão, 265/85, Colect., p. 1155, n.ºs 44 e segs.; e de 1 de Fevereiro de 1978, Lührs, 78/77, Recueil, p. 169, n.º 6), a questão de saber se a actuação das autoridades comunitárias é conforme ao princípio da confiança legítima deve sempre ser examinada à luz do que um operador económico prudente e avisado sabe ou deveria saber (e, por conseguinte, das expectativas que tem o direito de alimentar) (v. também, quanto a este ponto, Sharpston, Eleanor — «Legitimate expectations and economic reality», *European Law Review*, 1990, pp. 103 e segs., especialmente p. 150).

de medidas pelas quais o legislador comunitário procurou, antes da instituição do regime da imposição suplementar, fazer face à situação ²⁶, saber, em primeiro lugar, que o plano de desenvolvimento que submeteu a aprovação seria aplicado num sector em que, em consequência de um aumento contínuo da produção, o equilíbrio entre a oferta e a procura estava seriamente perturbado e, em segundo lugar, que, por essa razão, não podia ser afastada à partida uma eventual intervenção legislativa para limitar a produção.

38. Resumindo, a confiança em que a subscrição de um plano de desenvolvimento da produção leiteira, com base em disposições que não previam um aumento quantitativo da produção leiteira em si mesma, garantiria um mínimo de tratamento especial pelo legislador comunitário do produtor que tivesse subscrito esse plano, não tinha

qualquer base segura, consistente no estabelecimento do princípio da tomada em consideração do nível de produção que deveria ser atingido após o cumprimento do plano, tanto mais que a aplicação deste deveria ser feita num sector onde já tinham sido efectuadas intervenções legislativas destinadas a limitar a produção. O legislador comunitário, no quadro de intervenções posteriores no sector em discussão, não estava *obrigado* a prever para essa categoria de produtores um tratamento especial em relação aos restantes produtores de leite.

39. Os recorrentes no processo principal referem-se repetidamente aos acórdãos Mulder I e von Deetzen I ²⁷. Do seu ponto de vista, as circunstâncias em que o Tribunal se baseou nestes acórdãos, para decidir que se verificava uma violação do princípio da confiança legítima, estão igualmente presentes no caso ora em apreço.

26 — V. especialmente o Regulamento (CEE) n.º 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 131, p. 6; EE 03 F12 p. 148), pelo qual foi imposta, para reduzir os excedentes estruturais do mercado e para «restabelecer progressivamente uma relação melhor entre a produção e as necessidades do mercado» (v. o segundo considerando do regulamento), uma «taxa de co-responsabilidade» incidente sobre todos os produtores de leite (v., a este respeito, os acórdãos de 21 de Fevereiro de 1979, Stölting, 138/78, Recueil, p. 713, e de 9 de Julho de 1985, Bozzetti, 179/84, Recueil, p. 2301). Esta taxa, inicialmente estabelecida até ao final da campanha de comercialização de 1979/1980, permaneceu finalmente em vigor, por prorrogações sucessivas, até 1 de Abril de 1993 [v. o artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1029/93 do Conselho, de 27 de Abril de 1993 (JO L 108, p. 4)].

Em relação com os excedentes estruturais do mercado no sector do leite e com o objectivo de reduzir a produção, foram igualmente adoptados: a) o Regulamento (CEE) n.º 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 131, p. 1; EE 03 F12 p. 143), pelo qual foi instituído um regime de prémios aos produtores pela não comercialização do leite e dos produtos lácteos e pela reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira; b) o Regulamento (CEE) n.º 1081/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 131, p. 10), pelo qual foram suprimidas as ajudas concedidas com base na Directiva 72/159/CEE, para a compra de vacas leiteiras; c) o Regulamento (CEE) n.º 1946/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 (JO L 197, p. 32; EE 03 F22 p. 186), pelo qual foram estabelecidas restrições às ajudas aos investimentos no sector da produção leiteira.

40. Nesses acórdãos, foi decidido que o Regulamento n.º 857/84, tal como foi aditado pelo Regulamento n.º 1371/84 da Comissão, era inválido na parte em que, em violação do princípio da confiança legítima, não previa a atribuição de uma quantidade de referência aos produtores (conhecidos como «produtores SLOM») que, em cumprimento de um compromisso assumido com base no Regulamento n.º 1078/77, não tinham entregue leite durante o ano de referência escolhido pelo Estado-Membro em causa ²⁸.

27 — Acórdãos de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321), e von Deetzen (170/86, Colect., p. 2355).

28 — V. igualmente os acórdãos de 11 de Dezembro de 1990, Spagl (C-189/89, Colect., p. I-4539), e Pastätter (C-217/89, Colect., p. I-4585).

41. Lembro os fundamentos em que se baseia essa decisão (n.ºs 23 a 26 do acórdão Mulder I e n.ºs 12 a 15 do acórdão von Deetzen I):

a) os produtores SLOM não podiam legitimamente esperar poder retomar a produção nas mesmas condições que vigoravam anteriormente, e que não lhes seriam aplicadas regras que pudessem entretanto ter sido adoptadas no âmbito da política de mercado ou da política de estruturas;

b) no entanto, quando esses produtores tenham sido incitados por um acto da Comunidade a suspender a comercialização por um período limitado, no interesse geral e mediante pagamento de um prémio, podem legitimamente esperar não ficar sujeitos, no fim do seu compromisso, a restrições que os afectem de forma específica precisamente devido ao facto de terem utilizado as possibilidades oferecidas pela regulamentação comunitária;

c) com base no regime da imposição suplementar sobre o leite, esses produtores podiam precisamente ser excluídos da atribuição de uma quantidade de referência devido a esse compromisso; e

d) essa exclusão total e permanente durante todo o período de aplicação do regime em causa, que tem por efeito impedir os produtores interessados de retomarem a produção de leite, não era previsível nem com base no disposto no Regulamento n.º 1078/77, nem nos considerandos deste, no momento em que esses produtores assumiram o compromisso temporário de não fornecerem leite.

42. As diferenças de situação entre os produtores SLOM e os produtores a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84 parecem, portanto, fundamentais: os produtores SLOM foram excluídos da atribuição de uma quantidade de referência exactamente porque contraíram a obrigação — com base na regulamentação comunitária respectiva — de não fornecerem leite durante um determinado período. Esta exclusão total de um regime ao qual estão, em princípio, sujeitos todos os outros produtores de leite²⁹, era impossível de prever quando contraíram a referida obrigação temporária. Inversamente, o legislador comunitário, ao não prever como obrigatória a atribuição de uma quantidade específica de referência aos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento, não lhes impôs nenhuma limitação especial devido à

29 — V. também os esclarecimentos posteriores, particularmente em relação a este ponto, constantes do acórdão de 22 de Outubro de 1991, von Deetzen (C-44/89, Colect., p. I-5118, n.º 21), e o acórdão Herbrink (já referido na nota 15, n.º 15).

aplicação do plano ³⁰, tendo pelo contrário deixado aberta a possibilidade, em caso de não utilização por um Estado-Membro da faculdade de que dispõe nesta matéria, de sujeição dos referidos produtores exactamente às mesmas restrições a que estão sujeitos todos os produtores de leite; ora, como já expliquei, não existia qualquer elemento que autorizasse os produtores pertencentes a esta segunda categoria a adquirirem a convicção razoável de que a subscrição de um plano de desenvolvimento lhes assegurava um tratamento especial, relativamente aos restantes produtores, em caso de imposição de medidas restritivas da produção de leite.

b) O princípio da não discriminação

43. Segundo a jurisprudência ³¹, o princípio, constante do artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado, da não discriminação entre os produtores ou consumidores da Comunidade, constitui uma manifestação especial do princípio da igualdade, que proíbe (quando não se verificarem razões objectivas, susceptíveis de justificar a distinção) não apenas a diferença de tratamento de situações idênticas mas também o idêntico tratamento de

30 — V., quanto a este ponto, o n.º 27 do já várias vezes referido acórdão Cornée e outros: «... os titulares de um plano de desenvolvimento, ainda que aprovado anteriormente à entrada em vigor do regime, não podem invocar qualquer confiança legítima baseada na realização do seu plano para se oporem a eventuais reduções dessas quantidades de referência, desde que essas reduções sejam admitidas pela regulamentação comunitária na matéria e não incidam especificamente sobre as quantidades de referência dessa categoria de operadores» (sublinhado meu).

31 — V., entre outros, os acórdãos de 15 de Julho de 1982, Edeka (245/81, Recueil, p. 2745, n.º 11); de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o. (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9); de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.º 13); e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.º 15).

situações diferentes ³². Resulta directamente do conjunto do despacho de reenvio, em conjugação com quanto foi dito nas suas observações pelos recorrentes no processo principal (v. p. 31 da tradução francesa), que o órgão jurisdicional nacional põe a questão da validade e da interpretação da disposição controvertida em ligação com este segundo aspecto do princípio da igualdade: o legislador comunitário estava obrigado, para respeitar esse princípio, a prever um tratamento especial, relativamente aos restantes produtores, dos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento, estabelecendo a obrigatoriedade de atribuição a estes de uma quantidade específica de referência?

44. Para a definição de uma tal obrigação, constitui condição *sine qua non* a verificação de que os referidos produtores se distinguem *de tal modo* dos restantes produtores de leite que, ao instituir o regime da imposição suplementar, o legislador comunitário tinha, de qualquer modo, que zelar especialmente por eles, criando as necessárias excepções aos princípios básicos do sistema.

45. O facto de esses produtores se distinguirem dos restantes produtores sujeitos à imposição suplementar, por terem subscrito um plano de desenvolvimento com base na Directiva 72/159 (e, como se refere na primeira questão prejudicial da Supreme Court,

32 — V., por exemplo, os acórdãos de 17 de Julho de 1963, Itália/Comissão [13/63, Colect. 1962-1964, p. 305, ponto III, n.º 4, alínea a)]; de 13 de Dezembro de 1984, Sermide (106/83, Recueil, p. 4209, n.º 28); de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 25); e de 13 de Dezembro de 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Colect., p. I-5555, n.º 30).

por terem «investido, com recurso a empréstimos, quantias substanciais na execução desses planos»), não basta, só por si, para considerar existente essa obrigação do legislador. É necessário, além disso, verificar se esses factos tinham importância no caso em apreço, *à luz da finalidade das disposições concretas e dos meios escolhidos para a sua realização* ³³.

46. Analisadas sob este ângulo, as condições em que actuam os produtores em causa não impunham um tratamento especial, no sentido já exposto. Como o Tribunal afirmou por várias vezes ³⁴, a instituição do regime da imposição suplementar visa restabelecer o equilíbrio no mercado leiteiro, caracterizado por excedentes estruturais, através de uma limitação de produção; em consonância com este objectivo ³⁵, o legislador comunitário, para desincentivar a produção de leite, previu como base do sistema a obrigação de pagamento de uma imposição suplementar, quando é excedida uma quantidade de leite (quantidade de referência), representativa da quantidade entregue pelo produtor ou adquirida pelo comprador durante o ano de referência em causa. Tendo isto em conta, factos respeitantes às condições particulares de

exercício da actividade no sector do leite, tais como a subscrição por determinados produtores de um plano de desenvolvimento (cuja aprovação, recorde-se, pela autoridade administrativa em causa, não garante, no quadro de intervenções regulamentares ulteriores, a tomada em consideração do nível de produção posterior à realização do plano) ou a realização dos correspondentes investimentos, não podem, na medida em que não afectam directamente as quantidades de leite entregues no ano de referência, constituir um critério de classificação desses produtores numa categoria especial relativamente à qual o legislador comunitário estaria obrigado, por razões de restabelecimento do princípio da igualdade, a instituir derrogações ao regime de imposição suplementar ³⁶.

c) O princípio da proporcionalidade

47. Põe-se então a questão de saber se a obrigação do legislador comunitário de prever, com carácter vinculativo para os Estados-Membros, a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores

33 — V., quanto a este ponto, os acórdãos de 27 de Outubro de 1971, Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Colect., p. 305, n.º 14); de 15 de Dezembro de 1983, Metallurgiki Halyps/Comissão (31/82, 138/82 e 204/82, Recueil, p. 4193, n.º 12); e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4793, n.ºs 69 e segs., especialmente n.º 74). V. também, nesta matéria, Lenaerts, K. — «L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples», *Cahiers de droit européen 1991*, pp. 3 e segs., especialmente n.º II A 7.

34 — V., a título de exemplo, os acórdãos de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.º 26), e de 27 de Maio de 1993, Peter (C-290/91, Colect., p. I-2981, n.º 13), bem como o acórdão Graff (já referido na nota 31, n.º 26).

35 — Como foi decidido (v. o acórdão Erpelding, já referido na nota anterior, n.º 26), este objectivo é compatível com o disposto no artigo 39.º do Tratado.

36 — V., a este respeito, o acórdão Bozzetti (já referido na nota 26). Segundo o n.º 34 deste acórdão (proferido sobre uma questão prejudicial respeitante à interpretação e à validade do Regulamento n.º 1079/77 relativo à imposição de uma taxa de co-responsabilidade no sector do leite): «O facto de a instituição da taxa de co-responsabilidade, no quadro da organização comum de mercado, poder ter diferentes repercussões para alguns produtores, em função da orientação individual da sua produção ou das condições locais, não pode ser considerado como uma discriminação proibida pelo artigo 40.º, n.º 3, do Tratado, uma vez que a liquidação da taxa se faz com base em critérios objectivos, adaptados às necessidades de funcionamento global da organização comum de mercado, para todos os produtores por ela abrangidos.»

que tenham subscrito um plano de desenvolvimento, pode basear-se no princípio da proporcionalidade.

48. A formulação das observações que os recorrentes no processo principal apresentaram no Tribunal (v. p. 13 da tradução francesa) dá a impressão de que põem a questão de saber em que medida é que o reconhecimento de um poder discricionário aos Estados-Membros para a atribuição ou não atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores acima referidos era adequada para atingir o objectivo do regime da imposição suplementar. Do conjunto das suas observações decorre, no entanto, claramente, na minha opinião, que os recorrentes no processo principal têm sobretudo dúvidas sobre a questão de saber em que medida é que a atribuição desses poderes aos Estados-Membros era necessária para se atingir o objectivo do regime, uma vez que, segundo os recorrentes, a não atribuição de quantidades específicas de referência tem como resultado apenas um aumento irrelevante das quantidades de referência dos restantes produtores, desproporcionado à extensão do prejuízo dos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira.

49. Resulta, porém, de jurisprudência constante do Tribunal que o controlo, à luz do princípio da proporcionalidade, das medidas adoptadas pelo legislador comunitário, em particular no âmbito da política agrícola comum, é particularmente limitado. Com efeito, se uma medida que impõe um encargo

financeiro aos particulares deve, de acordo com este princípio, ser adequada e necessária para alcançar o objectivo em causa compatível com a ordem jurídica comunitária, constituir a solução menos onerosa entre os vários meios adequados para se atingir o objectivo em causa e, finalmente, não impor encargos desproporcionados em relação ao objectivo prosseguido, o controlo para verificar em que medida as intervenções legislativas do legislador comunitário respeitantes à política agrícola comum reúnem essas condições é sempre exercido tomando em consideração o larguíssimo poder discricionário de que o legislador comunitário beneficia neste domínio. Portanto, a legalidade de uma medida adoptada neste campo só pode ser afectada pela *sua manifesta inadequação* ao prosseguimento do objectivo visado³⁷.

50. Já referi (v., *supra*, n.º 46) que o Tribunal afirmou, por várias vezes, que o regime da imposição suplementar visa restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado do leite, através da limitação da produção. Também decidiu, além disso³⁸, que esse regime se insere no quadro dos objectivos de desenvolvimento racional da produção leiteira e de manutenção de um nível de vida equitativo da população agrícola, contribui para a estabilização dos rendimentos agrícolas e é, portanto, compatível com o artigo

37 — V., entre outros, o acórdão SMW Winzersekt (já referido na nota 32, n.º 21); o acórdão Alemanha/Conselho (já referido na nota 33, n.ºs 89 e segs.); e os acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14), e de 11 de Julho de 1989, Schröder (265/87, Colect., p. 2237, n.ºs 21 e 22).

38 — V. o acórdão Erpelding (já referido na nota 34, n.º 26) bem como o acórdão Kühn (já referido na nota 20, n.º 17).

39.º do Tratado. Não penso que a não previsão (ou a previsão apenas como uma faculdade) de atribuição pelos Estados-Membros de uma quantidade específica de referência aos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento possa ser considerada como um meio manifestamente inadequado para se atingir o referido objectivo do regime. Tendo em consideração que, para fazer face aos excedentes estruturais do mercado do leite, foi escolhida a solução — compatível, como acabo de explicar, com as disposições aplicáveis do Tratado — da limitação da produção de leite, a não previsão (ou a previsão apenas como uma faculdade) de atribuição de quantidades específicas de referência não representativas de quantidades de leite efectivamente entregues nos anos de referência anteriores ao estabelecimento da taxa é, em princípio, compatível com a lógica do regime.

d) O princípio da protecção dos direitos fundamentais

51. A Supreme Court pede, por último, ao Tribunal que analise o disposto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84, em relação com o princípio da protecção dos direitos fundamentais.

52. O despacho de reenvio não refere expressamente os direitos fundamentais cuja necessidade de protecção levanta o problema

da validade e interpretação da disposição em causa. Tendo, porém, em consideração as observações apresentadas pelos recorrentes no processo principal, por um lado, e a necessidade de dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta o mais completa possível, por outro, devemos admitir que esses direitos fundamentais são os direitos de propriedade e de livre exercício de uma actividade profissional.

53. Recorde-se a este propósito que o Tribunal solicitou, por escrito, aos recorrentes e recorridos no processo principal, ao Conselho e à Comissão, que expusessem, na audiência, o seu ponto de vista sobre a questão de uma eventual incidência, no presente processo, do acórdão de 24 de Março de 1994, *Bostock*³⁹. Neste processo, punha-se a questão de saber se, tendo em consideração as regras do regime da imposição suplementar que implicam a transferência para o locador da quantidade de referência no termo do contrato de arrendamento, o direito de propriedade impunha ao Estado-Membro a obrigação de adoptar uma regulamentação que previsse a indemnização do rendeiro cessante pelo locador ou que conferisse directamente ao rendeiro o direito a fazer essa exigência ao proprietário. O Tribunal respondeu a esta questão pela negativa, considerando (n.º 19) que: «... o direito de propriedade garantido na ordem jurídica comunitária não inclui o direito à comercialização de um benefício, como o das quantidades de referência atribuídas no âmbito de uma organização comum de mercado, que não provém nem dos bens próprios nem da actividade

39 — C-2/92, *Colect.*, p. I-955.

profissional do interessado (acórdão de 22 de Outubro de 1991, von Deetzen II, C-44/89, Colect., p. I-5119, n.º 27)».

54. Julgo que o decidido neste acórdão quanto à extensão do direito de propriedade não nos dá elementos que interessem no quadro do presente processo. A questão da protecção do direito de propriedade que se coloca no caso em apreço não tem a ver com a questão de saber se a quantidade de referência que tinha sido atribuída no quadro do regime da imposição suplementar constitui um elemento integrante do direito de propriedade, de modo que o facto de ser retirada dá origem a um direito a indemnização⁴⁰, mas com a questão de saber se o direito de uso e fruição do património do produtor de leite é afectado de um modo inadmissível por uma limitação consistente na atribuição de uma quantidade de referência determinada sem se ter em consideração o facto de se encontrar em execução um plano de desenvolvimento da exploração que levaria, mais tarde, a um nível de produção superior ao atingido na altura em que o regime foi instituído.

55. Para responder a esta questão, é necessário utilizar como ponto de referência a jurisprudência assente do Tribunal⁴¹, de acordo

40 — Os factos do presente processo também não são idênticos aos factos relativamente aos quais foram colocadas as questões prejudiciais sobre as quais foi proferido o acórdão de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609).

41 — V., na jurisprudência recente, os acórdãos SMW Winzerzekt (já referido na nota 32, n.º 22) e Alemanha/Conselho (já referido na nota 33, n.º 78). V. também os acórdãos Kühn (já referido na nota 20, n.º 16); von Deetzen (já referido na nota 29, n.º 28); Wachauf (já referido na nota 40, n.º 18); Schröder (já referido na nota 37, n.º 15); e, finalmente, o acórdão de 13 de Dezembro de 1979, Hauer (44/79, Recueil, p. 3727, n.ºs 23 e 32).

com a qual o direito de propriedade e o livre exercício de actividades profissionais, que são parte integrante dos princípios gerais de direito comunitário, não constituem prerrogativas absolutas, devendo ser considerados em relação com a sua função na sociedade, podendo, por isso, especialmente no quadro da organização comum de mercado, ser impostas restrições ao seu exercício. Essas restrições devem corresponder a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituir, relativamente ao fim prosseguido, uma intervenção exagerada e intolerável, que viole a própria substância desses direitos, que a ordem jurídica comunitária garante.

56. Não pode evidentemente pôr-se em dúvida que o regime da imposição suplementar constitui uma séria restrição do direito do produtor de leite de explorar o seu património, bem como do seu direito a exercer livremente a sua actividade profissional. Não pode igualmente pôr-se em dúvida que essas limitações devem, de um ponto de vista económico, ser fortemente ressentidas pelos produtores de leite, tais como os recorrentes no processo principal, que tinham subscrito um plano de desenvolvimento que ainda não tinha sido completado na altura em que o sistema foi instituído. Poder-se-á, no entanto, tendo em conta essa realidade, considerar que o facto de não se prever (ou de se prever apenas como uma faculdade) a atribuição de uma quantidade específica de referência a esses produtores constitui uma restrição inadmissível do ponto de vista da ordem

jurídica comunitária dos referidos direitos fundamentais?

actividade económica em causa e, por conseguinte, deixa intacto o núcleo dos direitos fundamentais dos interessados ⁴⁴.

C — A aplicação da disposição controvertida pelos Estados-Membros

57. É evidente que o conjunto das regras que enformam o regime da imposição suplementar, destinadas a fazer face aos excedentes estruturais no mercado do leite, se liga a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade ⁴², enquanto, por outro lado, tal como já expliquei (v., *supra*, n.º 50), a não atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores que tivessem subscrito planos de desenvolvimento não pode, tendo em consideração a amplitude do poder de apreciação de que dispõe o legislador comunitário nesse campo, ser considerada desproporcionada em relação ao objectivo do regime. Além disso, embora a não atribuição de quantidades específicas de referência possa evidentemente influenciar a rentabilidade económica das explorações agrícolas em causa ou mesmo prejudicar seriamente a sua situação financeira ⁴³, não pode, no entanto, na minha opinião, ser considerada só por si como levando directamente à exclusão, definitiva e total, do uso e da fruição da propriedade dos produtores de leite interessados (quer no quadro da produção de leite, quer no quadro de outra actividade) ou à exclusão da possibilidade de exercerem a

58. De acordo com os desenvolvimentos que precedem, os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da não discriminação, da proporcionalidade e da protecção dos direitos fundamentais não impunham ao legislador comunitário a obrigação de prever, como obrigatória para os Estados-Membros, a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores que tivessem subscrito um plano de desenvolvimento com base na Directiva 72/159.

59. O legislador comunitário tinha, assim, a possibilidade de não prever qualquer atribuição de quantidades específicas de referência a essa categoria de produtores, ou de (como aconteceu, através do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84) atribuir aos Estados-Membros a faculdade de decidir nesta matéria, de modo que estes tinham a possibilidade de escolher entre duas soluções, igualmente legítimas do

42 — V. especialmente o acórdão Kühn (já referido na nota 20, n.º 17).

43 — Nas observações que apresentaram no Tribunal de Justiça, os recorrentes no processo principal afirmam que foi efectivamente o que aconteceu, pelo menos a alguns deles (v., nomeadamente, pp. 2 e 3 da tradução francesa).

44 — V. o acórdão Kühn (já referido na nota 20, n.º 17). V. igualmente os acórdãos de 9 de Dezembro de 1982, Metallurgiki Halips/Comissão (258/81, Recueil, p. 4261, n.º 13), e de 19 de Setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão (172/83 e 226/83, Recueil, p. 2831, n.º 29), segundo os quais restrições à produção, impostas pela situação económica, não podem ser consideradas ofensivas do direito de propriedade, pelo facto de poderem prejudicar o rendimento ou os fundamentos de algumas empresas.

ponto de vista dos princípios gerais do direito comunitário: a de estabelecerem uma regulamentação com base na qual seriam atribuídas quantidades específicas de referência a esses produtores ou a de não estabelecerem qualquer regulamentação desse tipo. Nestas circunstâncias, a escolha da segunda solução não pode, na minha opinião, ser considerada (tendo em consideração, por exemplo, as condições particulares existentes num Estado-Membro) uma violação dos princípios gerais do direito comunitário, uma vez que estes princípios vinculam, naturalmente, não apenas as instituições comunitárias mas também as autoridades dos Estados-Membros quando exercem competências que lhes são atribuídas pela legislação comunitária ⁴⁵, vinculação esta que tem, para as duas categorias de autoridades, *exactamente o mesmo conteúdo*: se os referidos princípios gerais não impõem ao legislador comunitário a obrigação de prever a atribuição pelos Estados-Membros de quantidades específicas de referência, não podem fundamentar uma obrigação idêntica das autoridades dos Estados-Membros ⁴⁶.

60. Vale a pena, segundo penso, acrescentar que, se os mencionados princípios gerais de

direito comunitário não podem fundamentar uma obrigação dos Estados-Membros de preverem a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84, nada impede que uma obrigação correspondente seja baseada em *princípios de direito nacional*, que confrim eventualmente neste aspecto uma protecção maior do que a garantida pelos princípios gerais em vigor na ordem jurídica comunitária.

61. Esta eventualidade não põe de modo nenhum em risco a aplicação uniforme da legislação comunitária, uma vez que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 857/84 confere exactamente aos Estados-Membros a faculdade de adoptarem soluções diferentes quanto à concessão ou não concessão de quantidades específicas de referência. Deve, no entanto, salientar-se que, para que a aplicação de um princípio de direito nacional possa fundamentar uma obrigação correspondente do Estado-Membro em causa, tem de estar sujeita exactamente às mesmas restrições a que está sujeito, em cada caso, o direito nacional quando aplica disposições de direito comunitário: assim, esse princípio deve aplicar-se exactamente da mesma forma que se aplica em sectores não relacionados com o direito comunitário, enquanto, por outro lado, a sua aplicação não deve implicar alterações importantes das regras que regem o regime da imposição suplementar no sector do leite,

45 — V. os acórdãos Wachauf (já referido na nota 40, n.º 19), Cornée e outros (já referido na nota 16, n.º 14), Spronk (já referido na nota 17, n.ºs 13, 17 e 28) e Klensch (já referido na nota 31, n.ºs 8 e 9).

46 — Evidentemente, a questão coloca-se em termos totalmente diferentes quando os Estados-Membros, fazendo uso da faculdade que lhes confere a legislação comunitária, instituem um regime de atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores que tenham subscrito um plano de desenvolvimento, caso este em que as regras que conformam este regime, ainda que a *sua instituição* não seja imposta por princípios gerais de direito comunitário, devem (como qualquer outra norma ou regra individual, estabelecida por uma instituição comunitária ou autoridade nacional no exercício da competência que lhe confere o direito comunitário) situar-se dentro dos limites traçados pelos referidos princípios gerais. Esta é aliás a lógica subjacente aos acórdãos, por várias vezes já referidos, Cornée e outros (v., nomeadamente, os n.ºs 13 a 16, 21, 22, e 25 e segs.) e Spronk (v., nomeadamente, os n.ºs 13 a 17, 28 e 29).

nem afectar a eficácia do regime ou pôr em risco o cumprimento dos seus objectivos ⁴⁷. É óbvio que não é função do Tribunal de Justiça, mas do tribunal nacional, verificar se existem, *no quadro do direito nacional*,

princípios susceptíveis de impor ao Estado-Membro em causa a obrigação de atribuir quantidades específicas de referência aos produtores de leite a que se refere a disposição em questão do Regulamento n.º 857/84.

V — Conclusão

62. À luz de quanto acima foi dito, proponho que o Tribunal de Justiça responda como segue às questões prejudiciais que lhe foram submetidas pela Supreme Court:

- «1) O artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.º C do Regulamento (CEE) n.º 804/68, no sector do leite e dos produtos lácteos, confere aos Estados-Membros o poder discricionário de prever ou não a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores a que se refere essa disposição. O referido no terceiro considerando do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho não basta para fundamentar uma interpretação da disposição em causa, segundo a qual os Estados-Membros estariam obrigados a prever a atribuição das referidas quantidades específicas de referência.
- 2) Os princípios gerais do direito comunitário, designadamente os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da proporcionalidade e da protecção dos direitos fundamentais, bem como o princípio da igualdade, de que o

⁴⁷ — V., a este propósito, o acórdão de 21 de Setembro de 1983, *Deutsche Milchkontor* (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.ºs 30 e segs., especialmente n.º 33), e, no plano da legislação comunitária sobre o regime da imposição suplementar sobre o leite, o acórdão *Peter* (já referido na nota 34, n.ºs 8 e segs.). V. igualmente os n.ºs 20 e segs. das conclusões do advogado-geral F.G. Jacobs neste último processo, bem como os n.ºs 38 e 39 das conclusões do advogado-geral W. Van Gerven no processo em que foi proferido o acórdão de 8 de Junho de 1994, *Elliniki Dimitriaka* (C-371/92, Colect., p. I-2391).

artigo 40.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE constitui uma manifestação específica, não impõem ao legislador comunitário que preveja como uma obrigação para os Estados-Membros a atribuição de quantidades específicas de referência aos produtores a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984.

- 3) A análise do artigo 3.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.º 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, não revelou elementos susceptíveis de afectar a sua validade.»