

**ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)**

**25 de Março de 2004 \***

Nos processos apensos C-480/00 a C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itália), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

**Azienda Agricola Ettore Ribaldi**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

sendo interveniente:

**Caseificio Nazionale Novarese Soc. coop. arl (C-480/00),**

\* Língua do processo: italiano.

entre

**Domenico Buttiglione e o.**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (C-481/00),**

entre

**Azienda Agricola Ettore Raffa e o.**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica  
(C-482/00),**

entre

**Carlo Balestreri**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

sendo interveniente:

**Parmalat SpA (C-484/00),**

entre

**Azienda Agricola «Corte delle Piacentine» e o.**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (C-489/00),**

entre

**Cesare e Michele Filippi ss**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica  
(C-490/00),**

entre

**Cooperativa Produttori Latte Associati della Lessinia arl**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica  
(C-491/00),**

entre

**Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (C-497/00),**

entre

**Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (C-498/00),**

e entre

**Nicolò Musini, agindo em nome da Azienda Agricola Tenuta di Fassia,**

e

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

sendo interveniente:

Cooperation Produttori Latte Soc. coop. arl (C-499/00)

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade dos artigos 1.º, 2.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1), e dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: V. Skouris (relator), exercendo funções de presidente da Sexta Secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken e N. Colneric, juízes,

advogado-geral: P. Léger ,

secretários: L. Hewlett e H. A. Rühl, administradores principais,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Azienda Agricola Ettore Ribaldi, por E. Ermondi, avvocatessa,

- em representação de D. Buttiglione e o., por G. R. Notarnicola e M. de Stasio, avvocati,
  
- em representação da Azienda Agricola Ettore Raffa e o., por C. Verticale, M. Condinanzi e B. Nascimbene, avvocati,
  
- em representação de C. Balestreri, por C. Verticale, M. Condinanzi e B. Nascimbene, avvocati,
  
- em representação da Azienda Agricola «Corte delle Piacentine» e o., por R. Corradi, avvocato,
  
- em representação de Cesare e Michele Filippi ss, por M. Aldegheri, avvocatessa,
  
- em representação da Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, por M. Aldegheri, avvocatessa,
  
- em representação da Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, por F. Gabrieli e F. Volpe, avvocati,
  
- em representação da Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, por G. Pizzoccaro e S. Bernocchi, avvocati,

- em representação de N. Musini, agindo em nome da Azienda Agricola Tenuta di Fassia, por M. Nicolini, B. Nascimbene e M. Condinanzi, avvocati,
  
- em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por O. Fiumara e G. Aiello, avvocati dello Stato,
  
- em representação do Conselho da União Europeia, por J. Carbery e F. P. Ruggeri Laderchi, na qualidade de agentes,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Niejahr e L. Visaggio, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Azienda Agricola Ettore Ribaldi, representada por E. Ermondi, de D. Buttiglione e o., representados por G. R. Notarnicola e M. de Stasio, da Azienda Agricola Ettore Raffa e o., de C. Balestreri e de N. Musini, agindo em nome da Azienda Agricola Tenuta di Fassia, representados por M. Condinanzi e B. Nascimbene, da Azienda Agricola «Corte delle Piacentine» e o., representados por R. Corradi e M. Tomaselli, avvocato, de Cesare e Michele Filippi ss e da Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, representados por M. Aldegheri, da Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, representada por F. Volpe, F. Gabrieli e F. Piazza, avvocato, da Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, representada por S. Bernocchi, do Governo italiano, representado por O. Fiumara, do Governo grego, representado por G. Kanellopoulos, na qualidade de agente, do Conselho, representado por F. P. Ruggeri Laderchi, e da Comissão, representada por C. Cattabriga, na qualidade de agente, na audiência de 12 de Dezembro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Maio de 2003,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por decisões de 6 de Julho de 2000, entradas na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro do mesmo ano, o Tribunale amministrativo regionale del Lazio submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, sete questões prejudiciais sobre a interpretação e a validade dos artigos 1.º, 2.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1), e dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de litígios que opõem vários produtores de leite italianos à Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (organismo público de intervenção no mercado agrícola, a seguir «AIMA»), e, em alguns destes processos, ao Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Económica (Ministério do Tesouro, do Orçamento e do Planeamento Económico) ou ao Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministério da Política Agrícola e Florestal), a respeito da legalidade das decisões tomadas em 1999 pela AIMA, que rectificavam as quantidades de referência atribuídas para as campanhas leiteiras de 1995/1996 e de 1996/1997, reatribuíam as quantidades de referência não utilizadas nas mesmas campanhas e, por conseguinte, fixavam um novo cálculo das imposições suplementares devidas pelos produtores relativamente às referidas campanhas.

## Enquadramento jurídico

### *A regulamentação comunitária*

- 3 Em 1984, devido à persistência de um desequilíbrio entre a oferta e a procura no sector leiteiro, foi introduzido um regime de imposições suplementares sobre o leite pelo Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61; a seguir «Regulamento n.º 804/68»), e pelo Regulamento (CEE) n.º 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.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64). Segundo o referido artigo 5.º-C, é devida uma imposição suplementar sobre as quantidades de leite que ultrapassem uma quantidade de referência a determinar.
  
- 4 Este regime de imposição suplementar, previsto inicialmente até 1 de Abril de 1993, foi prorrogado até 1 de Abril de 2000 pelo Regulamento n.º 3950/92.
  
- 5 O artigo 1.º deste regulamento dispõe:

«É instituída, durante sete novos períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de Abril de 1993, uma imposição suplementar a cargo dos produtores de leite de vaca, sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo durante o período de doze meses em causa e que excedam uma quantidade a determinar.

A imposição é fixada em 115% do preço indicativo do leite.»

6 Nos termos do artigo 2.º do mesmo regulamento:

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

Consoante a decisão do Estado-Membro, a contribuição dos produtores para o pagamento da imposição devida deve ser estabelecida, após eventual redistribuição das quantidades de referência não utilizadas, quer ao nível do comprador, em função do excedente subsistente depois de se terem repartido as quantidades de referência não utilizadas proporcionalmente às quantidades de referência de que dispõe cada um dos produtores, quer ao nível nacional, em função do excedente em relação à quantidade de referência de que cada um dos produtores dispõe.

[...]

4. Quando a imposição for devida e o montante cobrado lhe for superior, o Estado-Membro pode afectar o excedente cobrado ao financiamento das medidas referidas no primeiro travessão do artigo 8.º e/ou restituí-lo aos produtores cujo excedente seja imputável a uma situação que o Estado-Membro possa ter justificavelmente em conta em função de critérios objectivos a determinar e/ou de uma situação excepcional resultante de uma disposição nacional que não tenha qualquer relação com esse regime.»

- 7 O artigo 4.º do Regulamento n.º 3950/92, que estabelece os critérios para o cálculo da quantidade individual disponível para cada produtor, dispõe:

«1. A quantidade de referência individual disponível na exploração é igual à quantidade disponível em 31 de Março de 1993, adaptada, se for caso disso, para cada um dos períodos em causa, a fim de que a soma das quantidades de referência individuais da mesma natureza não exceda a quantidade global correspondente referida no artigo 3.º, tendo em conta as eventuais reduções impostas para alimentar a reserva nacional prevista no artigo 5.º

2. A quantidade de referência individual é aumentada ou fixada a pedido do produtor, devidamente justificado, a fim de ter em consideração alterações que afectem as suas entregas e/ou vendas directas. O aumento ou a fixação de uma quantidade de referência estão subordinados à redução correspondente ou à supressão de outra quantidade de referência de que o produtor disponha. Estas adaptações não podem provocar, para o Estado-Membro em causa, um aumento da soma das quantidades das entregas e vendas directas referidas no artigo 3.º

Em caso de alterações definitivas das quantidades de referência individuais, as quantidades referidas no artigo 3.º serão adaptadas no mesmo sentido, de acordo com o procedimento previsto no artigo 11.º

[...]»

8 Finalmente, nos termos do artigo 10.º do referido regulamento:

«A imposição é considerada parte integrante das intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas e será afectada ao financiamento das despesas do sector leiteiro.»

9 O Regulamento n.º 536/93 refere, no seu quinto considerando, que «a experiência adquirida demonstrou que os importantes atrasos verificados na transmissão dos dados relativos à recolha e à venda directa e no pagamento da imposição comprometiam a eficácia do regime» e «que, para obviar a essa situação, importa extrair da experiência adquirida as conclusões necessárias e prever exigências estritas em matéria de prazos de comunicação e pagamento, bem como sanções para os casos de incumprimento».

10 O artigo 3.º desse regulamento dispõe:

«1. No termo de cada um dos períodos referidos no artigo 1.º do Regulamento [...] n.º 3950/92, o comprador estabelecerá, para cada produtor, um cômputo que indique, em face da quantidade de referência e do teor representativo de matéria gorda de que o produtor dispuser, o volume e o teor de matéria gorda do leite e/ou do equivalente-leite que tiver entregue durante esse período.

[...]

2. Antes de 15 de Maio de cada ano, o comprador comunicará à autoridade competente do Estado-Membro um registo dos cálculos estabelecidos para cada produtor ou, se for caso disso, conforme decisão do Estado-Membro, o volume total, o volume corrigido em conformidade com o n.º 2 do artigo 2.º e o teor médio de matéria gorda do leite e/ou equivalente-leite que lhe tiver sido entregue por produtores, bem como a soma das quantidades de referência individuais e o teor representativo médio de matéria gorda de que dispuserem esses produtores.

Em caso de não cumprimento do prazo, o comprador ficará devedor de uma coima igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser superior a 20 000 ecus.

3. O Estado-Membro pode prever que a autoridade competente notifique o comprador do montante da imposição de que é devedor após ter ou não, conforme decisão do Estado-Membro, reatribuído total ou parcialmente as quantidades de referência não utilizadas, seja directamente aos produtores em causa seja aos compradores, para que sejam repartidas por esses produtores.

4. Antes de 1 de Setembro de cada ano, o comprador devedor da imposição pagará ao organismo competente o montante devido, em conformidade com as normas determinadas pelo Estado-Membro.

Em caso de não cumprimento do prazo de pagamento, o montante em dívida vencerá um juro anual à taxa fixada pelo Estado-Membro, o qual não pode ser inferior à taxa de juro aplicada por esse Estado-Membro em caso de repetição do indevido.»

11 O artigo 4.º do mesmo regulamento dispõe:

«1. No que diz respeito às vendas directas, no termo de cada um dos períodos referidos no artigo 1.º do Regulamento [...] n.º 3950/92, o produtor recapitulará numa declaração o volume de leite e/ou de outros produtos lácteos, por produto, vendidos directamente para consumo e/ou a grossistas, a operadores que concluem a maturação do queijo ou a comerciantes que pratiquem a venda a retalho.

[...]

2. Antes de 15 de Maio de cada ano, o produtor enviará a sua declaração à autoridade competente do Estado-Membro.

Em caso de não cumprimento do prazo, o produtor ficará devedor da imposição sobre a totalidade das quantidades de leite e de equivalente-leite vendidas directamente que excedam a quantidade de referência de que dispuser ou, se não tiver havido superação, de uma coima igual ao montante da imposição devida por uma superação de 0,1% da quantidade de referência de que dispuser. Esta coima não pode ser superior a 1 000 ecus.

Caso a declaração não seja apresentada antes de 1 de Julho aplicar-se-á o disposto no segundo parágrafo do artigo 5.º do Regulamento [...] n.º 3950/92 no termo de um prazo de 30 dias após a notificação pelo Estado-Membro.

3. O Estado-Membro pode prever que a autoridade competente notifique o produtor do montante da imposição em dívida após ter ou não, conforme decisão do Estado-Membro, reatribuído total ou parcialmente as quantidades de referência não utilizadas aos produtores em causa.

4. Antes de 1 de Setembro de cada ano, o produtor pagará ao organismo competente o montante devido, em conformidade com as normas determinadas pelo Estado-Membro.

Em caso de não cumprimento do prazo de pagamento, o montante em dívida vencerá um juro anual à taxa fixada pelo Estado-Membro [...]

12 O artigo 5.º do Regulamento n.º 536/93 dispõe:

«1. Se for caso disso, os Estados-Membros determinarão as categorias prioritárias de produtores nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do Regulamento [...] n.º 3950/92, em função de um ou mais dos seguintes critérios objectivos, por ordem de prioridade:

[...]

b) A situação geográfica da exploração e, em primeiro lugar, as zonas de montanha conforme definidas no n.º 3 do artigo 3.º da Directiva 75/268/CEE do Conselho [...];

[...]»

13 Nos termos do artigo 7.º do mesmo regulamento:

«1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição sobre as quantidades de leite e de equivalente-leite comercializadas que excedam as quantidades correspondentes referidas no artigo 3.º do Regulamento [...] n.º 3950/92. [...]

[...]

3. Os Estados-Membros verificarão futuramente a exactidão da contabilização das quantidades de leite e equivalente-leite comercializadas, procedendo, para o efeito, a controlos dos transportes de leite durante a recolha nas explorações e a controlos no local que incidam, designadamente:

- a) Junto dos compradores, nos cálculos referidos no n.º 1 do artigo 3.º e na verosimilhança das contabilidades de existências e de fornecimentos referidas nas alíneas c) e d) do n.º 1, face aos documentos, comerciais e outros, comprovativos da utilização do leite e equivalente-leite recolhidos;
  
- b) Junto dos produtores que disponham de uma quantidade de referência ‘vendas directas’, na verosimilhança da declaração referida no n.º 1 do artigo 4.º e da contabilidade de existências referida na alínea f) do n.º 1.

[...]»

*A regulamentação nacional*

- 14 O regime italiano da imposição suplementar sobre o leite foi, em primeiro lugar, instituído pela Lei n.º 468, de 26 de Novembro de 1992 (GURI n.º 286, de 4 de Dezembro de 1992, p. 3, a seguir «Lei n.º 468/92»). Esta lei fixava, nomeadamente, os critérios de atribuição das quantidades de referência individuais e as formas de compensação nacional (reatribuição das quantidades de referência não utilizadas). À referida lei seguiu-se abundante regulamentação que foi objecto de várias alterações. Ao longo desta evolução legislativa e regulamentar, foram adoptados, nomeadamente, por um lado, o Decreto-Lei n.º 727, de 23 de Dezembro de 1994 (GURI n.º 304, de 30 de Dezembro de 1994, p. 5, a seguir «Decreto-Lei n.º 727/94»), que passou, após alteração, a Lei n.º 46, de 24 de Fevereiro de 1995 (GURI n.º 48, de 27 de Fevereiro de 1995, p. 3, a seguir «Lei n.º 46/95»), que regulamentou os sistemas de redução das quantidades de referência atribuídas, e, por outro, a Lei de Finanças n.º 662, de 23 de Dezembro de 1996 (suplemento ordinário ao GURI n.º 303, de 28 de Dezembro de 1996, p. 233, a seguir «Lei n.º 662/96»), que fixava, no seu artigo 2.º, n.º 168, critérios para a compensação nacional.
- 15 Por acórdão n.º 520, de 28 de Dezembro de 1995, a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) (Itália) declarou inválido o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 727/94, que passou, após alteração, a Lei n.º 46/95, na medida em que, para a determinação da redução das quotas individuais dos produtores de leite, excluía a participação, pelo menos sob a forma de pedido de parecer, das regiões em causa. Por outro lado, pelo acórdão n.º 398, de 11 de Dezembro de 1998, o mesmo órgão jurisdicional anulou o artigo 2.º, n.º 168, da Lei n.º 662/96, por não prever a obtenção de parecer das regiões e das províncias autónomas.
- 16 Entretanto, a Comissão das Comunidades Europeias abriu um processo contra a República Italiana, nos termos do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE), que tinha por objecto o método previsto no artigo 5.º da Lei n.º 468/92 para a reatribuição das quantidades de referência individuais não utilizadas. Por parecer fundamentado de 20 de Maio de 1996, a Comissão contestou, no que respeita às entregas, a possibilidade de reatribuição das

quantidades não utilizadas a nível das associações de produtores, e não a nível dos produtores ou dos compradores, como dispõem os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93. Este processo veio a ser arquivado, uma vez que as autoridades italianas tinham posto termo à violação controvertida com a adopção da Lei n.º 662/96, cujo artigo 2.º, n.º 166, dispunha que o método em causa deixaria de ser aplicável a partir da campanha leiteira de 1995/1996.

- 17 Para acabar com as incertezas relativas à determinação da produção leiteira efectiva, causadas por um sistema que não tinha permitido a apresentação de dados fiáveis, em particular relativamente às campanhas de 1995/1996 e de 1996/1997, o legislador italiano decidiu instituir uma comissão governamental de inquérito, prevista no Decreto-Lei n.º 11, de 31 de Janeiro de 1997 (GURI n.º 25, de 31 de Janeiro de 1997, p. 3), que passou, após alteração, a Lei n.º 81, de 28 de Março de 1997 (GURI n.º 81, de 1 de Abril de 1997, p. 4). A essa comissão de inquérito foi confiada a tarefa de apurar a existência de eventuais irregularidades na gestão das quantidades pelos particulares e pelos organismos públicos e privados, bem como na comercialização do leite e dos produtos lácteos pelos produtores ou na sua utilização pelos compradores.
- 18 Neste contexto e à luz das conclusões a que chegou a comissão governamental de inquérito, procedeu-se a uma nova alteração da regulamentação italiana com a adopção do Decreto-Lei n.º 411, de 1 de Dezembro de 1997 (GURI n.º 208, de 1 de Dezembro de 1997, p. 3, a seguir «Decreto-Lei n.º 411/97»), que passou, após alteração, a Lei n.º 5, de 27 de Janeiro de 1998 (GURI n.º 22, de 28 de Janeiro de 1998, p. 3, a seguir «Lei n.º 5/98»), e do Decreto-Lei n.º 43, de 1 de Março de 1999 (GURI n.º 50, de 2 de Março de 1999, p. 8, a seguir «Decreto-Lei n.º 43/99»), que passou, após alteração, a Lei n.º 118, de 27 de Abril de 1999 (GURI n.º 100, de 30 de Abril de 1999, p. 4, a seguir «Lei n.º 118/99»).
- 19 Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 5/98, a AIMA ficou encarregada de determinar, nomeadamente com base no relatório da comissão governamental de

inquérito assim como nos controlos efectuados e comunicados pelas regiões, as quantidades efectivas de leite produzido e comercializado no decurso das campanhas leiteiras de 1995/1996 e de 1996/1997. Segundo o n.º 5 do mesmo artigo, a AIMA comunica aos produtores, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do decreto-lei, as quantidades de referência individuais que lhes são atribuídas, bem como as quantidades de leite comercializado. Os produtores dispõem da possibilidade de pedir às regiões e províncias autónomas uma reapreciação das quantidades fixadas pela AIMA, devendo aquelas decidir no prazo de 80 dias a contar do termo do prazo de 60 dias para a apresentação desse recurso. O n.º 11 do referido artigo dispõe que, no termo das verificações efectuadas e das decisões tomadas quanto aos pedidos de reapreciação, a AIMA introduz alterações nos formulários utilizados e nas quantidades de referência individuais, tendo em vista as operações de compensação nacional e o pagamento da imposição suplementar.

- 20 O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 43/99 dispõe, por um lado, que a AIMA procede às compensações nacionais para as campanhas leiteiras de 1995/1996 e de 1996/1997 com base nos dados relativos à produção leiteira que determinou e, por outro, calcula a imposição suplementar a cargo de cada produtor. Segundo essa mesma disposição, a AIMA tinha a obrigação de comunicar aos produtores, aos compradores e às regiões e províncias autónomas o resultado dos seus cálculos, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do referido decreto-lei.
- 21 De acordo com o n.º 12 do mesmo artigo, os resultados das compensações nacionais efectuadas nos termos da nova legislação são definitivos no que respeita ao pagamento da imposição suplementar, aos ajustamentos a ela relativos e à liberação de caucões. Segundo o n.º 15 do referido artigo, depois de a AIMA lhes comunicar as imposições a efectuar relativamente às campanhas leiteiras de 1995/1996 e de 1996/1997, os compradores devem pagar os montantes em causa no prazo de 30 dias e restituir os eventuais excedentes, disso dando conhecimento às regiões e às províncias autónomas.

## Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

- 22 Por recursos interpostos no Tribunale amministrativo del Lazio, os recorrentes nos processos principais impugnaram a legalidade das decisões da AIMA de proceder, relativamente às campanhas leiteiras de 1995/1996 e de 1996/1997, à reatribuição das quantidades de referência não utilizadas nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/99, que passou, após alteração, a Lei n.º 118/99. Em apoio dos seus recursos, alegaram, nomeadamente, que as referidas decisões são ilegais, na medida em que foram adoptadas com base numa determinação retroactiva das quantidades de referência individuais.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio refere que, no âmbito das causas principais, há que verificar, de uma forma geral, se as disposições nacionais que prevêm uma atribuição retroactiva das quantidades de referência individuais ou, em qualquer caso, uma atribuição retroactiva no âmbito de um procedimento administrativo são compatíveis com os princípios gerais do ordenamento jurídico comunitário. Com efeito, essa verificação é necessária antes de se decidirem as causas principais, na medida em que a resposta a dar aos fundamentos apresentados a título principal depende dessa solução.
- 24 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que os Estados-Membros devem ter a possibilidade de prosseguir, mesmo tardiamente, os objectivos enunciados no artigo 33.º CE, o que ficaria irremediavelmente comprometido por uma interpretação rígida da regulamentação comunitária, interpretação essa que não permitiria conciliar o princípio da confiança legítima com esses objectivos. O facto de o próprio ordenamento jurídico comunitário proibir, no essencial, os Estados-Membros de suportarem o encargo das imposições milita a favor de uma interpretação que permitiria, em caso de litígio, efectuar as operações necessárias às imposições, mesmo fora dos prazos previstos nos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93.

25 Foi com este enquadramento jurídico e factual que o Tribunale amministrativo regionale del Lazio decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

Primeira questão (C-480/00 a C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00)

«As disposições dos artigos 1.º e 4.º do Regulamento [...] n.º 3950/92 [...] e dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento [...] n.º 536/93 [...] podem ser interpretadas no sentido de que os prazos para atribuição das quantidades e para efectuar as compensações e pagar as imposições são derrogáveis em caso de contestação administrativa ou jurisdicional das medidas pertinentes?»

Segunda questão (C-480/00 a C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00)

«Em caso de resposta negativa [à primeira] questão:

As disposições dos artigos 1.º e 4.º do Regulamento [...] n.º 3950/92 [...] e dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento [...] n.º 536/93 [...] são válidas, à luz do artigo 33.º (ex-artigo 39.º) do Tratado, na medida em que não prevêm que, em caso de contestação administrativa ou jurisdicional das medidas pertinentes de atribuição das quantidades de referência individuais, de compensação e de imposição, os prazos previstos nas referidas disposições sejam derrogáveis?»

Terceira questão (C-480/00, C-482/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00)

«Os Regulamentos [...] n.ºs 3950/92 e 536/93 podem ser interpretados no sentido de que o regime instituído pelos mesmos pode ser aplicado sem que as quantidades de referência individuais sejam atribuídas e comunicadas oficialmente aos produtores ou sem que o Estado-Membro em causa proceda oficialmente a uma redistribuição entre os produtores das quantidades globais que lhe são garantidas?»

Quarta questão (C-480/00, C-482/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00)

«Os artigos 3.º e 4.º do Regulamento [...] n.º 3950/92 podem ser interpretados no sentido de que o Estado-Membro não tem necessariamente de comunicar oficialmente aos produtores as quantidades de referência individuais que lhes foram atribuídas ou que pode atribuir a esses mesmos produtores quantidades de referência sem lhas comunicar individualmente?»

Quinta questão (C-484/00)

«Os Regulamentos [...] n.ºs 3950/92 e 536/93 podem ser interpretados no sentido de que as quantidades de referência individuais não têm de ser notificadas necessariamente a cada um dos produtores, podendo ser comunicadas por outras formas, como a publicação de listas?»

Sexta questão (C-480/00, C-490/00 e C-491/00)

«O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento [...] n.º 3950/92 e o artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento [...] n.º 536/93 podem ser interpretados no sentido de que deixam aos Estados-Membros a possibilidade de determinarem categorias privilegiadas de produtores que devam ser compensados prioritariamente em relação aos outros?»

Sétima questão (C-481/00)

«Os Regulamentos [...] n.ºs 3950/92 e 536/93 podem ser interpretados no sentido de que permitem aos Estados-Membros determinar categorias privilegiadas de produtores que devem ser compensados prioritariamente em relação aos outros, em particular colocando as zonas ditas 'desfavorecidas' em posição secundária relativamente às zonas de montanha?»

Quanto à primeira questão

- 26 Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92, bem como os artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro, na sequência de controlos, rectifique as quantidades de referência individuais atribuídas a cada produtor e, em consequência, após reatribuição das quantidades de referência não utilizadas, calcule de novo as imposições suplementares devidas, posteriormente à data-limite de pagamento dessas imposições relativamente ao período de produção em causa.

*Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça*

- 27 Os recorrentes nos processos principais alegam que os artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 fixam prazos bem precisos para as operações a ser realizadas pelos compradores, pelos produtores e pelo Estado-Membro, no que respeita à compensação nacional e à cobrança da imposição suplementar. É, pois, evidente que, para se poder respeitar os referidos prazos previstos na legislação comunitária, a concessão ou mesmo as eventuais alterações das quantidades de referência individuais devem ser feitas antes do início da campanha anual, a fim de permitir aos produtores programar as actividades da sua empresa.
- 28 Segundo os recorrentes nos processos principais, o carácter imperativo desses prazos é também confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, tanto no domínio da imposição suplementar sobre o leite (acórdãos de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o., C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 32, e de 6 de Julho de 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Colect., p. I-5461, n.ºs 38, 40 e 41) como no domínio do açúcar (acórdão de 11 de Agosto de 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e o., C-1/94, Colect., p. I-2363).
- 29 Por outro lado, os recorrentes nos processos principais alegam que se o respeito dos prazos previstos nos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 não fosse imposto de forma rigorosa e absoluta, a regulamentação comunitária nesse domínio não poderia atingir os seus objectivos específicos nem os objectivos gerais da política agrícola comum.
- 30 Por último, alegam que uma interpretação no sentido de que são permitidas derrogações a esses prazos, assim se autorizando a atribuição retroactiva das quantidades de referência, mesmo depois do fim da campanha leiteira em causa, e, por conseguinte, a cobrança retroactiva das imposições devidas, é contrária quer ao princípio da proporcionalidade quer aos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

- 31 Relativamente ao princípio da proporcionalidade, os recorrentes nos processos principais sustentam que a imposição suplementar constitui uma sanção que apenas é admissível se não ultrapassar o que é adequado e necessário para alcançar o objectivo pretendido pela regulamentação em causa. Ora, o pedido de pagamento de uma imposição suplementar posteriormente à data-limite de pagamento desse montante para a campanha leiteira em causa seria irracional se a quantidade de referência, com base na qual essa imposição foi calculada, não assentasse na produção efectivamente atingida na dita campanha.
- 32 No que se refere ao princípio da protecção da confiança legítima, entendem que este foi violado porque os produtores tinham razões para esperar que as medidas com repercussões nos investimentos destinados à produção e ao comércio de leite lhes fossem atempadamente comunicadas. Na audiência, os recorrentes insistiram no facto de que não puderam tomar conhecimento das quantidades de referência individuais que lhes tinham sido atribuídas para as campanhas leiteiras em causa, de modo que as correcções efectuadas pelas autoridades italianas em 1999 constituem, na realidade, uma atribuição retroactiva das quotas.
- 33 O Governo italiano alega que se surgirem divergências, erros e impugnações na determinação da produção de referência, todo o mecanismo é afectado, com alterações mais ou menos significativas das quantidades de referência admissíveis, que só podem ser determinadas *a posteriori*.
- 34 Segundo o Governo italiano, uma interpretação racional dos regulamentos comunitários levará a considerar que a determinação retroactiva das quotas é compatível com o sistema adoptado, uma vez que as quotas definidas na origem foram objecto de correcções, na sequência da alteração das regras de aplicação desses regulamentos.

- 35 Além disso, o Governo italiano afirma que as correcções resultantes da aplicação das disposições nacionais que só foram adoptadas para tornar exigível a imposição suplementar devem necessariamente ter efeito retroactivo, uma vez que tinham por objecto a definição das quantidades a atribuir a cada produtor e, por conseguinte, a quantidade de leite efectivamente produzido e comercializado. Do mesmo modo, a acção do Governo italiano destinada a repercutir nos produtores responsáveis pelos excedentes o encargo da imposição suplementar, o que tinha sido exigido pela Comissão na abertura do processo por infracção, em 1997, tinha de se basear necessariamente na fixação retroactiva das quantidades de referência.
- 36 Propõe, assim, que se interpretem os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92 e os artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 no sentido de que os prazos para a atribuição das quotas e os prazos para se proceder às compensações e às imposições são prazos ordinários e que, em caso de litígio, podem ser derrogados por via administrativa ou judicial.
- 37 Quanto à alegada violação do princípio da confiança legítima, o Governo italiano afirma que os diversos operadores conheciam ou deviam conhecer as disposições comunitárias aplicáveis e os limites de produção por elas fixados a nível nacional e, por conseguinte, também a nível individual, que proíbem que se ultrapasse, seja como for, a produção do ano de referência. Acrescenta que a determinação *a posteriori* das quantidades de referência individuais foi feita, na medida do possível, ao longo de um debate contraditório com os produtores e, portanto, com a sua participação.
- 38 A Comissão precisa que os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 não introduziram qualquer nova atribuição das quantidades de referência individuais relativamente ao regime anterior nem estabeleceram prazos para se proceder a essa atribuição. Do mesmo modo, a reatribuição das quantidades de referência individuais não utilizadas, prevista nos artigos 3.º, n.º 3, e 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 536/93, não constitui uma nova atribuição de quantidades de referência individuais aos produtores.

- 39 Na sequência destas observações preliminares, a Comissão refere-se ao princípio da autonomia processual dos Estados-Membros. Na sua opinião, o facto de nem o Regulamento n.º 3950/92 nem o Regulamento n.º 536/93 tomarem expressamente em consideração a hipótese de rectificações posteriormente à execução dos controlos indica que é ao Estado-Membro que cabe tomar as disposições necessárias segundo os critérios determinados pelo seu próprio direito interno.
- 40 Daí resulta que, a fim de se assegurar uma correcta e eficaz aplicação da regulamentação comunitária, o resultado dos controlos efectuados pelos Estados-Membros pode, e deve, traduzir-se numa medida de rectificação da quantidade de referência em causa e, por conseguinte, do montante das imposições suplementares devidas, mesmo depois do período de produção a que respeitam. O facto de terem sido tomadas medidas de rectificação das quantidades de referência individuais e para novo cálculo das imposições depois do fim dos períodos de produção em causa não dispensa o Estado-Membro nem os operadores interessados de respeitarem, mesmo a médio prazo, as disposições dos regulamentos aplicáveis.

### *Resposta do Tribunal de Justiça*

- 41 A título preliminar, há que observar que nenhuma disposição dos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 prevê a correcção *a posteriori* das quantidades de referência individuais atribuídas aos produtores de leite nem a consequente rectificação das imposições suplementares por eles devidas.
- 42 Ora, de acordo com os princípios gerais em que assenta a Comunidade e que regulam as relações entre esta e os Estados-Membros, cabe a estes últimos, nos termos do artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), assegurar no seu território a execução da regulamentação comunitária. Na medida em que o direito comunitário, incluindo os seus princípios gerais, não prevê normas comunitárias

para este efeito, as autoridades nacionais, quando da execução desta regulamentação, procedem de acordo com as normas formais e substantivas do seu direito nacional (v., entre outros, acórdão de 23 de Novembro de 1995, *Dominikane-rinnen-Kloster Altenhohenau*, C-285/93, Colect., p. I-4069, n.º 26, e acórdão *Karlsson e o.*, já referido, n.º 27).

- 43 Contudo, quando adoptam medidas de aplicação de uma regulamentação comunitária, as autoridades nacionais têm a obrigação de exercer o seu poder discricionário no respeito dos princípios gerais do direito comunitário, entre os quais se encontram os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima (v., neste sentido, entre outros, acórdão de 20 de Junho de 2002, *Mulligan e o.*, C-313/99, Colect., p. I-5719, n.ºs 35 e 36).
- 44 Daí resulta que, a fim de responder utilmente à primeira questão e, mais em concreto, a fim de determinar se as disposições relevantes dos Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 se opõem a correcções *a posteriori* das quantidades de referência atribuídas aos produtores e à consequente rectificação dos montantes das imposições suplementares por eles devidas, há que analisar se essas medidas estão em conformidade com a letra e com a finalidade dessas disposições, com os objectivos e com o sistema geral da regulamentação relativa ao regime da imposição suplementar sobre o leite, bem como com os princípios gerais do direito comunitário.
- 45 Quanto à letra das disposições relevantes, há que observar que os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92 e 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 não contêm qualquer disposição que se oponha expressamente à adopção, pelas autoridades nacionais, de medidas como as que estão em causa nos processos principais. O mesmo acontece no que respeita ao conjunto das disposições dos referidos regulamentos.

- 46 Quanto à finalidade dessas disposições, não se pode considerar que os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92 prevêm uma nova atribuição das quantidades de referência individuais nem, por maioria de razão, que fixam um prazo específico para essa atribuição.
- 47 Com efeito, o Regulamento n.º 3950/92 tem em vista prorrogar o regime da imposição suplementar sobre o leite instituído pela regulamentação anterior e assenta na premissa de as quotas leiteiras terem já sido respectivamente atribuídas no tocante a todos os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Karlsson e o., já referido, n.º 32).
- 48 Assim, o primeiro considerando desse regulamento refere que se deve «prosseguir» o regime instituído pelo Regulamento n.º 856/84, e o seu artigo 1.º dispõe que a imposição suplementar sobre o leite é instituída por sete «novos» períodos consecutivos de doze meses. É nessa mesma lógica que o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3950/92 dispõe que as quantidades de referência individuais concedidas em relação aos futuros períodos de produção são determinadas a partir das quantidades de referência detidas pelos produtores no último dia da aplicação da legislação anteriormente aplicável, ou seja, 31 de Março de 1993.
- 49 No entanto, tendo em conta o facto de a intenção do legislador comunitário não ser a de fixar definitivamente essas quantidades de referência para todo o período da prorrogação do regime da imposição suplementar sobre o leite, o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3950/92 dispõe, no essencial, que as referidas quantidades podem ser adaptadas para cada uma das campanhas leiteiras em causa, desde que a soma das quantidades de referência individuais para as vendas às centrais leiteiras com as vendas directas não exceda a quantidade global garantida atribuída ao Estado-Membro, tendo em conta as eventuais reduções por este efectuadas para prover a sua reserva nacional.

- 50 Nestas condições, os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92 não podem ser interpretados no sentido de que se opõem a que as autoridades nacionais, posteriormente à campanha leiteira em causa, rectifiquem as quantidades de referência individuais erradas, quando tais rectificações têm nomeadamente por objectivo que a produção isenta de imposição suplementar de um Estado-Membro não ultrapasse a quantidade global garantida que foi atribuída a esse Estado.
- 51 O mesmo sucede com os artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93. A esse respeito, importa lembrar que resulta da interpretação conjugada do n.º 2 desses artigos que o comprador, por um lado, e o produtor que vende directamente a sua produção, por outro, devem, antes de 15 de Maio, comunicar à autoridade nacional competente, respectivamente, o cômputo da recolha e o da produção vendida no decurso do exercício findo. Resulta igualmente da interpretação conjugada do n.º 3 dos mesmos artigos que os Estados-Membros podem prever que a autoridade competente notifique o comprador, por um lado, e o produtor, por outro, do montante da imposição de que são devedores, após ter ou não reatribuído total ou parcialmente as quantidades de referência não utilizadas. Por último, nos termos do n.º 4 dos referidos artigos, o comprador, por um lado, e o produtor, por outro, devem pagar os montantes devidos antes de 1 de Setembro seguinte.
- 52 Embora seja certo que os prazos previstos nesses artigos são imperativos (v., neste sentido, acórdão Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, já referido, n.ºs 38 a 40), não é menos verdade que não se opõem à realização, pelas autoridades competentes de um Estado-Membro, de controlos e de rectificações *a posteriori* destinados a garantir que a produção desse Estado-Membro não ultrapasse a quantidade global garantida que lhe tinha sido atribuída.
- 53 Pelo contrário, tanto os prazos previstos nos artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 como os controlos e as rectificações *a posteriori*, tais como os que a AIMA efectuou nos processos principais, têm por objectivo garantir o funcionamento eficaz do regime da imposição suplementar sobre o leite e a aplicação correcta da legislação pertinente.

- 54 A esse respeito, importa também lembrar que, nos termos do oitavo considerando do Regulamento n.º 536/93, «os Estados-Membros devem poder dispor *a posteriori* dos meios de controlo adequados para verificar se e em que medida a imposição foi objecto de uma cobrança conforme às disposições em vigor». Tais controlos estão previstos no artigo 7.º do referido regulamento para assegurar a exactidão dos cálculos da recolha e da venda directa feitos pelos compradores e pelos produtores. É evidente, por um lado, que esses controlos só podem ter lugar depois do final da campanha leiteira em causa e, por outro, que podem dar origem a uma rectificação das quantidades de referência atribuídas e, por conseguinte, a um novo cálculo das imposições suplementares devidas.
- 55 Além disso, esta interpretação dos artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92 e 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 é igualmente corroborada pela finalidade da regulamentação que institui a imposição suplementar sobre o leite. Tal como o advogado-geral salientou no n.º 66 das suas conclusões, os objectivos dessa regulamentação ficariam comprometidos se, na sequência de uma má determinação das quantidades de referência individuais, a produção de leite num Estado-Membro ultrapassasse a quantidade global garantida a este atribuída, sem que essa ultrapassagem desse lugar ao pagamento da imposição suplementar devida. Com efeito, nessa hipótese, a solidariedade em que assenta o regime da imposição suplementar sobre o leite seria quebrada no sentido de que os produtores beneficiariam das vantagens proporcionadas pela fixação de um preço indicativo do leite sem suportar os condicionalismos graças aos quais tal preço indicativo pode ser mantido. Os produtores cuja produção excedentária ficaria assim indevidamente isenta da imposição suplementar beneficiariam de uma vantagem injustificada em matéria de concorrência relativamente aos produtores dos Estados-Membros que fazem uma aplicação correcta da regulamentação comunitária.
- 56 Por último, no que respeita à compatibilidade das medidas de controlo e de rectificação, como as adoptadas pela AIMA nos processos principais, com os princípios gerais da proporcionalidade e da protecção da confiança legítima, a argumentação dos recorrentes nas causas principais não pode ter acolhimento.

- 57 No que respeita ao princípio da proporcionalidade, refira-se, em primeiro lugar, que o regime da imposição suplementar visa restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado leiteiro, caracterizado por excedentes estruturais, através de uma limitação da produção leiteira. Esta medida insere-se, portanto, no quadro dos objectivos de desenvolvimento racional da produção leiteira e, ao contribuir para uma estabilização dos rendimentos da população agrícola em causa, no da manutenção de um nível de vida equitativo desta população (acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding, 84/87, Colect., p. 2647, n.º 26).
- 58 Daí resulta que, ao contrário do que alegam os recorrentes nos processos principais, não se pode considerar a imposição suplementar uma sanção análoga às sanções previstas nos artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93. Com efeito, a imposição suplementar sobre o leite constitui uma restrição decorrente das normas relativas à política de mercado ou à política de estruturas (v., neste sentido, acórdão de 10 de Janeiro de 1992, Kühn, C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 13).
- 59 Em seguida, tal como resulta claramente do artigo 10.º do Regulamento n.º 3950/92, a imposição suplementar faz parte das intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas e é afectada ao financiamento das despesas do sector leiteiro. Daí resulta que, para além do seu objectivo evidente de obrigar os produtores de leite a respeitar as quantidades de referência que lhes foram atribuídas, a imposição suplementar tem também um objectivo económico na medida em que visa permitir à Comunidade a obtenção dos fundos necessários ao escoamento da produção realizada pelos produtores que ultrapassam as suas quantidades.
- 60 A esse respeito, há que acrescentar que, tal como a Comissão referiu na audiência, esse excedente de produção mantém-se bastante tempo após o termo da campanha leiteira em causa, designadamente sob a forma de *stocks* de produtos lácteos.
- 61 Por conseguinte, há que considerar que, quanto a medidas como as tomadas pela AIMA nos processos principais, a problemática relativa à compatibilidade da aplicação retroactiva das sanções não é pertinente.

- 62 Além disso, é ponto assente que medidas como as que estão em causa nos processos principais são aptas para a realização do objectivo prosseguido.
- 63 Quanto à questão de saber se tais medidas vão além do que é necessário para atingir o seu objectivo, há que ter em conta que, tal como resulta das decisões de reenvio, as quantidades de referência individuais atribuídas inicialmente pelas autoridades italianas continham numerosos erros devidos, nomeadamente, ao facto de a produção efectiva com base na qual essas quantidades foram atribuídas ter sido atestada pelos próprios produtores. Entre os erros detectados, a comissão governamental de inquérito constatou, designadamente, que mais de 2 000 explorações agrícolas que tinham declarado produzir leite não possuíam vacas.
- 64 Nestas condições, não se pode considerar que medidas como as tomadas pela AIMA nas circunstâncias dos processos principais sejam desproporcionadas face ao objectivo prosseguido.
- 65 Por último, quanto ao princípio da protecção da confiança legítima, os recorrentes nos processos principais entendem que, ao adoptarem as medidas em causa, as autoridades italianas não respeitaram a sua confiança legítima, por um lado, por se ter procedido às rectificações das quantidades de referência individuais e ao novo cálculo das imposições suplementares, respectivamente, dois e três anos depois das campanhas em causa e, por outro, pelo facto de, só em 1999, os recorrentes nos processos principais terem podido tomar conhecimento das quantidades de referência atribuídas.
- 66 Quanto ao primeiro argumento, há que observar que, uma vez que a quantidade de referência individual de um produtor corresponde efectivamente à quantidade de leite comercializado por esse produtor ao longo do ano de referência, o referido produtor, que, em princípio, sabe a quantidade que produziu, não pode ter confiança legítima na manutenção de uma quantidade de referência inexacta.

- 67 No que respeita ao segundo argumento, refira-se que, tal como resulta dos autos, as primeiras disposições legislativas para aplicação do regime da imposição suplementar sobre o leite só foram adoptadas em Itália em 1992. Além disso, o pagamento da dita imposição só foi exigido aos produtores de leite italianos a partir da campanha leiteira de 1995/1996. Ora, não pode existir confiança legítima na subsistência de uma situação manifestamente ilegal face ao direito comunitário, isto é, a não aplicação do regime da imposição suplementar sobre o leite. Com efeito, independentemente das circunstâncias particulares do caso concreto, os produtores de leite dos Estados-Membros não podem, onze anos depois da instituição desse regime, esperar legitimamente poderem continuar a produzir leite sem limitações.
- 68 Face a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que os artigos 1.º e 4.º do Regulamento n.º 3950/92, bem como os artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 536/93 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro, na sequência de controlos, rectifique as quantidades de referência individuais atribuídas a cada produtor e, em consequência, após reatribuição das quantidades de referência não utilizadas, calcule de novo as imposições suplementares devidas, posteriormente à data-limite de pagamento dessas imposições relativamente à campanha leiteira em causa.

### Quanto à segunda questão

- 69 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não é necessário dar resposta à segunda.

## Quanto à terceira, à quarta e à quinta questão

- 70 Com a terceira, a quarta e a quinta questão, que cabe apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 devem ser interpretados no sentido de que impõem que as quantidades de referência individuais sejam comunicadas aos produtores e, no caso de resposta afirmativa, se essa comunicação deve ser feita a cada produtor individualmente ou se pode ser realizada por outros meios, tais como a publicação de boletins.

## *Quanto à admissibilidade*

- 71 A Comissão tem dúvidas quanto à admissibilidade destas questões, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não explica de que modo se inserem no quadro jurídico e factual dos processos principais nem a razão por que considera a resposta às referidas questões relevante para a decisão das causas que lhe estão submetidas.
- 72 A este respeito, recorde-se que cabe apenas ao juiz nacional, ao qual foi submetido o litígio e que tem a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, como as questões colocadas são relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, o dever de decidir. A recusa de decisão sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma norma comunitária, solicitada pela jurisdição nacional, não têm qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto

ou de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v., entre outros, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.ºs 59 a 61; de 13 de Julho de 2000, *Idéal tourisme*, C-36/99, Colect., p. I-6049, n.º 20; e de 9 de Setembro de 2003, *Milk Marque e National Farmers' Union*, C-137/00, Colect., p. I-7975, n.º 37).

73 No que respeita, em particular, à exigência de uma descrição suficiente, na decisão de reenvio, do quadro jurídico e factual do litígio no processo principal, cabe lembrar que essa exigência visa, por um lado, permitir ao Tribunal de Justiça chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional (v., nomeadamente, acórdão de 26 de Janeiro de 1993, *Telemarsicabruzzo e o.*, C-320/90 a C-322/90, Colect., p. I-393, n.º 6) e, por outro, dar aos governos dos Estados-Membros e às demais partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 20.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão de 21 de Setembro de 1999, *Albany*, C-67/96, Colect., p. I-5751, n.º 40).

74 Neste caso, embora os elementos de facto apresentados pelo órgão jurisdicional de reenvio sejam muito sumários, resulta das decisões de reenvio que a legislação italiana adoptada em 1992 previu que boletins elaborados por província contivessem a lista dos produtores e das quotas leiteiras. Aí se refere também que essas quotas estão subdivididas em duas partes e são atribuídas em função da produção realizada durante as campanhas leiteiras de 1988/1989 ou de 1991/1992. Daí resulta que as quantidades de referência individuais atribuídas pela primeira vez aos produtores em Itália após 1992 foram objecto de publicação em boletins. Além disso, os debates na audiência confirmaram que os litígios nos processos principais incidiam igualmente sobre a questão de saber se essa comunicação era conforme às exigências do direito comunitário aplicável, sustentando os recorrentes, por um lado, que esses boletins não estavam acessíveis e, por outro, que se tinham visto na impossibilidade de conhecer as quotas leiteiras que lhes tinham sido atribuídas. Por outro lado, quer o Governo italiano quer a Comissão tiveram a oportunidade de apresentar observações escritas e orais quanto a esse ponto.

- 75 Nestas condições, a terceira, a quarta e a quinta questão devem ser julgadas admissíveis.

*Quanto ao mérito*

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 76 Os recorrentes nos processos principais, bem como o Governo italiano e a Comissão reconhecem que as quantidades de referência individuais devem ser comunicadas aos produtores.
- 77 Quanto às formas dessa comunicação, os recorrentes nos processos principais sustentam que as quotas leiteiras devem ser notificadas individualmente aos produtores em causa. A omissão de notificação individual constitui, em seu entender, uma violação do princípio da segurança jurídica e do direito fundamental de propriedade.
- 78 O Governo italiano alega que os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 não contêm nenhuma exigência específica quanto a este aspecto e que a divulgação realizada no caso em apreço através de boletins é compatível com o direito comunitário. Na audiência, especificou que estes boletins tinham sido enviados aos serviços provinciais competentes, onde cada produtor os podia consultar, e que tinham sido igualmente publicados na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.
- 79 A Comissão sustenta que, não havendo disposições comunitárias específicas, a comunicação das quantidades de referência individuais deve ser efectuada de acordo com as regras do direito nacional, entendendo-se que estas devem ser

aplicadas de modo a alcançar os objectivos do regime da imposição suplementar sobre o leite. Tal implica que a forma da comunicação deve poder assegurar ao produtor o conhecimento efectivo da quota leiteira que lhe foi atribuída. A Comissão lembra que considerou satisfatória a forma de comunicação adoptada pelas autoridades italianas para a atribuição inicial das quantidades de referência individuais efectuada nos termos da legislação adoptada em 1992, ou seja, uma notificação por carta registada com aviso de recepção.

### Resposta do Tribunal de Justiça

- 80 Em primeiro lugar, há que observar que, embora os Regulamentos n.º 3950/92 e n.º 536/93 não prevejam expressamente uma obrigação de comunicação das quantidades de referência aos produtores, tal comunicação, quer na atribuição inicial de uma quantidade de referência quer por ocasião de cada alteração posterior da referida quantidade, deve ser considerada obrigatória, tendo em conta, por um lado, o objectivo principal e o regime da imposição suplementar sobre o leite e, por outro, o princípio da segurança jurídica.
- 81 Com efeito, é pacífico que esse regime pretende que a produção de leite na Comunidade não ultrapasse uma quantidade global garantida que é fixada a nível comunitário e repartida entre os produtores pelos Estados-Membros. A realização deste objectivo implica necessariamente que os produtores sejam informados da parte da quantidade global garantida que lhes é atribuída e que não devem ultrapassar.
- 82 Além disso, tendo em conta que, de acordo com este regime, o produtor cuja produção exceda a sua quantidade de referência individual é obrigado a pagar uma imposição suplementar de 115% do preço indicativo do leite, a falta de comunicação dessa quantidade de referência ao produtor em causa seria manifestamente contrária ao princípio da segurança jurídica.

- 83 Quanto às formas dessa comunicação, é pacífico que esse mesmo princípio exige uma publicidade adequada para as medidas nacionais adoptadas em aplicação de uma regulamentação comunitária (acórdão Mulligan e o., já referido, n.º 51). Uma vez que a comunicação das quantidades de referência individuais aos produtores em causa é uma medida tomada no âmbito da aplicação, pelas autoridades nacionais, da regulamentação comunitária relativa à imposição suplementar sobre o leite, deve ser feita no respeito da exigência de publicidade adequada.
- 84 Contudo, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da segurança jurídica não prescreve qualquer forma especial de publicidade, como a publicação das referidas medidas no jornal oficial do Estado-Membro em causa, a comunicação por meio da publicação em boletins ou a notificação individual a cada produtor (v., neste sentido, acórdão Mulligan e o., já referido, n.º 51).
- 85 Com efeito, a razão pela qual o princípio da segurança jurídica, enquanto princípio geral do direito comunitário, exige uma publicidade adequada para as medidas adoptadas pelos Estados-Membros em execução de uma obrigação decorrente do direito comunitário é a necessidade evidente de garantir que as pessoas afectadas por essas medidas possam conhecer o alcance dos seus direitos e obrigações no domínio especial regido pelo direito comunitário (acórdão Mulligan e o., já referido, n.º 52).
- 86 Daí resulta que uma publicidade adequada deve ser susceptível de informar as pessoas singulares ou colectivas em causa da sua quantidade de referência individual. Por conseguinte, não está excluído que a comunicação das quantidades de referência individuais por meio de uma publicação em boletins, como no caso dos autos principais, possa preencher esta condição, tendo em conta também o facto de, tal como afirmou o Governo italiano, esses boletins terem sido publicados na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Contudo, cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar, com base no exposto e nos elementos de facto de que dispõe, se tal é o caso nos processos principais.

- 87 Em face do exposto, há assim que responder à terceira, à quarta e à quinta questão que os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 devem ser interpretados no sentido de que a atribuição inicial de quantidades de referência individuais assim como qualquer alteração posterior dessas quantidades devem ser comunicadas aos produtores em causa pelas autoridades nacionais competentes.

O princípio da segurança jurídica exige que essa comunicação seja susceptível de dar às pessoas singulares ou colectivas em causa toda a informação relativa à atribuição inicial da sua quantidade de referência individual ou a qualquer alteração posterior da mesma. Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar, com base nos elementos de facto de que dispõe, se é esse o caso nos processos principais.

#### Quanto à sexta e à sétima questão

- 88 Com a sexta e a sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 ou algumas das suas disposições devem ser interpretados no sentido de que dão aos Estados-Membros a possibilidade de determinar as categorias de produtores que devem beneficiar prioritariamente das reatribuições das quantidades de referência individuais não utilizadas e se, em especial, as zonas de montanha são prioritárias em relação às zonas ditas «desfavorecidas».
- 89 A Comissão também tem dúvidas quanto à admissibilidade destas questões, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio não explica de que modo se inserem no quadro jurídico e factual dos processos principais nem a razão por que considera a resposta a estas questões relevante para a decisão das causas que lhe estão submetidas.

90 A este respeito, recorde-se que, de acordo com a jurisprudência referida nos n.ºs 72 e 73 do presente acórdão, a recusa de decisão sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional é possível, nomeadamente, quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto ou de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas. Com efeito, a exigência de uma descrição suficiente, na decisão de reenvio, do quadro jurídico e factual do litígio no processo principal visa, por um lado, permitir ao Tribunal de Justiça chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional e, por outro, dar aos governos dos Estados-Membros e às demais partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 20.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

91 Ora, neste caso, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu qualquer indicação que permita compreender o contexto jurídico e factual em que se inserem a sexta e a sétima questão. Este órgão jurisdicional, após ter reproduzido em termos idênticos os fundamentos das decisões de reenvio em todos os processos, limitou-se, nas quatro decisões em que estas questões foram colocadas, a acrescentar que, entre todas as questões que os recorrentes nos processos principais lhe tinham proposto para submeter ao Tribunal de Justiça, considerara útil admitir as duas questões em causa.

92 Assim sendo, não se pode deixar de concluir que o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu os elementos de facto ou de direito necessários para responder de forma útil a essas questões.

93 Daí resulta que a sexta e a sétima questão devem ser julgadas inadmissíveis.

## Quanto às despesas

- 94 As despesas efectuadas pelos Governos italiano e grego, bem como pelo Conselho e a 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio, por decisões de 6 de Julho de 2000, declara:

- 1) Os artigos 1.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, bem como os artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro, na sequência de controlos, rectifique as quantidades de referência

individuais atribuídas a cada produtor e, em consequência, após reatribuição das quantidades de referência não utilizadas, calcule de novo as imposições suplementares devidas, posteriormente à data-limite de pagamento dessas imposições relativamente à campanha leiteira em causa.

- 2) Os Regulamentos n.ºs 3950/92 e 536/93 devem ser interpretados no sentido de que a atribuição inicial de quantidades de referência individuais assim como qualquer alteração posterior dessas quantidades devem ser comunicadas aos produtores em causa pelas autoridades nacionais competentes.

O princípio da segurança jurídica exige que essa comunicação seja susceptível de dar às pessoas singulares ou colectivas em causa toda a informação relativa à atribuição inicial da sua quantidade de referência individual ou a qualquer alteração posterior da mesma. Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar, com base nos elementos de facto de que dispõe, se é esse o caso nos processos principais.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Março de 2004.

O secretário

O presidente

R. Grass

V. Skouris