

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 19 de Outubro de 1989 \*

*Senhor Presidente,  
Senhores Juizes,*

1. Em duas decisões de 18 de Agosto de 1987<sup>1</sup>, a Comissão recusou pôr a cargo do FEOGA os pagamentos efectuados pela República Federal da Alemanha, durante os anos financeiros de 1984 e 1985, a favor dos produtores de manteiga do Land de Baden-Württemberg, a título de ajuda especial ao leite desnatado e ao leite desnatado em pó destinados à alimentação de animais com exclusão dos vitelos jovens.

O quadro (de resto, extremamente complexo e difícil de traçar, dado o aparecimento constante de diplomas modificativos) constituído pelas disposições regulamentares que regem o pagamento desta ajuda encontra-se descrito de forma detalhada no relatório para audiência, para o qual se remete.

No caso em apreço, além de certas indicações adiante fornecidas sobre as normas mais directamente aplicáveis, é conveniente esclarecer os seguintes aspectos.

2. O regime de que se trata constitui um aperfeiçoamento de um sistema mais amplo de ajudas destinadas a encorajar a utilização do leite desnatado na alimentação animal, a fim de reduzir ou, pelo menos, conter, os encargos decorrentes para os fundos comunitários da armazenagem do leite desnatado em pó. Relativamente a este sistema geral, o

regime em questão caracteriza-se pelo facto de ter introduzido uma ajuda mais elevada (a «ajuda especial», precisamente) reservada ao leite utilizado na alimentação de animais com exclusão dos vitelos jovens. A razão é simples: os vitelos jovens (ou seja, aqueles que têm menos de quatro meses) são, de qualquer modo, alimentados essencialmente com leite; é assim inútil prever incentivos «especiais» para esta utilização específica.

3. Embora coerente em relação aos seus objectivos de fundo, este regime dualista de ajuda não deixa de apresentar riscos evidentes de abuso, dado que, como referiu o Tribunal,

«em especial, nas chamadas explorações mistas, que criam tanto vitelos como porcos ou outros animais de abate, pode existir a tentação de obter leite desnatado nas condições particularmente vantajosas da ajuda especial a fim de o utilizar na criação de vitelos»<sup>2</sup>.

É precisamente pela impossibilidade de determinar em tal hipótese se o leite foi efectivamente utilizado na alimentação de animais com exclusão de vitelos jovens que foi instituído um sistema forfetário de cálculo da ajuda que, no caso específico das explorações mistas produtoras de manteiga que utilizam na alimentação animal leite de pro-

\* Língua original: italiano.

1 — Decisões 87/468/CEE e 87/469/CEE, relativas ao apuramento de contas do FEOGA para os anos financeiros de 1984 e 1985 (JO L 262, p. 23 e 35).

2 — Acórdão de 28 de Junho de 1984, Nordbutter, n.º 6 da fundamentação (187 e 190/83, Recueil, p. 2553).

dução própria, se baseia nos seguintes elementos:

- por cada quilograma de manteiga vendida é concedida uma ajuda correspondente a 23 quilogramas de leite desnatado;
- a ajuda é concedida até ao limite máximo de uma quantidade anual de 2 800 quilogramas de leite desnatado por cada vaca inscrita no registo da exploração;
- do montante da ajuda assim calculado é ainda deduzido um montante fixo correspondente à quantidade de leite presuntivamente consumido pelos vitelos jovens (avaliada em 6 quilogramas por dia ou 180 quilogramas por mês e por vitelo) relativamente à qual nenhuma ajuda especial é portanto concedida.

4. É evidente que o bom funcionamento do sistema depende da fiabilidade das informações fornecidas pelas empresas relativamente aos parâmetros do cálculo. É por isso que os regulamentos comunitários impõem aos operadores diversas obrigações em matéria de documentação e de comunicação de informações pertinentes às autoridades nacionais; por seu lado, os Estados devem adoptar as medidas necessárias para garantir controlos eficazes; por último, as eventuais infracções por parte das empresas podem dar lugar a sanções penais ou administrativas.

É neste contexto que se inserem as disposições objecto do presente litígio. Trata-se, recorde-se, antes de mais do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 2793/77<sup>3</sup>, o qual estabelece que:

«1. No que diz respeito à ajuda especial ao leite desnatado mencionado no n.º 1, alínea b), do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 986/68,

a) os produtores interessados endereçarão ao organismo competente do seu Estado-membro:

— um pedido no qual precisem o estado das suas existências em gado no início de cada mês considerado;

— um compromisso de notificar imediatamente as modificações desses dados susceptíveis de acarretarem uma modificação do valor da ajuda;

b) os compromissos mencionados no n.º 1, alíneas a), b) e c), do artigo 4.º aplicam-se por analogia, sem prejuízo das disposições do Regulamento (CEE) n.º 1105/68.»

O n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 2793/77, para o qual remete o n.º 1, alínea b), do artigo 6.º, dispõe designadamente que:

«1. O compromisso mencionado no n.º 1, alínea a), do artigo 3.º é um documento constante de, pelo menos, três exemplares pelo qual o produtor se compromete em relação à indústria e à autoridade competente:

...

c) se se tratar de uma exploração mista:

— dirigir à indústria em causa, simultaneamente com o compromisso, uma relação da existência em gado no momento do pedido de entrega,

3 — JO L 321 de 16.12.1977, p. 30; EE 03 F13 p. 156.

- declarar à indústria, antes do início de cada trimestre civil, o número máximo de vitelos com menos de quatro meses que ficarão retidos na exploração durante o trimestre considerado; o produtor pode substituir este compromisso pelo compromisso de efectuar a declaração citada antes do início de cada mês para o mês considerado,
- a adquirir para cada um dos vitelos, cujo número é determinado de acordo com as disposições do travesão precedente, uma quantidade mínima de leite desnatado que não beneficie da ajuda especial, igual a 6 quilogramas de leite por dia ou 180 quilogramas por mês.»

5. Para a Comissão, estas disposições impõem às empresas mistas produtoras de manteiga o dever de comunicar o estado das suas existências em gado e de declarar o número máximo de vitelos jovens *antes* do início do período para o qual a ajuda é requerida. É assim ilegal a prática, seguida durante anos na República Federal da Alemanha, segundo a qual as empresas transmittiam os elementos supra-referidos ao mesmo tempo que o pedido trimestral de concessão da ajuda e, em consequência, *no final* do período de referência. Foi devido a esta ilegalidade que a Comissão, nos termos das regras gerais sobre o financiamento da política agrícola comum, recusou na decisão impugnada responsabilizar o FEOGA pelas importâncias pagas pela República Federal da Alemanha a título de ajuda especial durante os anos financeiros de 1984 e 1985.

6. Resumidamente, a questão é a seguinte: as normas impõem ou não a comunicação *ex ante* das informações supra-referidas?

Parece-me oportuno fazer algumas breves observações preliminares a este respeito.

As normas em questão devem ser interpretadas à luz dos respectivos objectivos e do contexto em que estes se inserem. Será preciso, designadamente, ter em conta neste caso o facto de as obrigações de informação serem essenciais para garantir o cálculo correcto da ajuda e a eficácia dos correspondentes controlos.

Não deve, todavia, esquecer-se que a violação destas normas implica consequências desfavoráveis para os interessados, que podem ser bastante importantes: aplicação de sanções (designadamente penais) e possibilidade de restituição das ajudas às autoridades nacionais. Considero assim que as obrigações em questão devem resultar, de forma clara e inequívoca, da regulamentação comunitária.

Esta exigência parece-me, de resto, estar de acordo com o que o Tribunal teve ocasião de salientar, precisamente em matéria de apuramento de contas do FEOGA, ao observar que:

«... a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os cidadãos. Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial rigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de implicar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados conhecer com exactidão a extensão das obrigações que por ela lhes são impostas»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> — Ver os acórdãos de 15 de Dezembro de 1987 nos processos 326, 332, 336, 346, 348/85, 237/86 e 239/86, Colect., p. 5091, 5173, 5197, 5225, 5251 e 5271; ver, em especial, o acórdão de 15 de Dezembro de 1987 no processo 325/85, Colect., p. 5041, n.º 18 da fundamentação.

A meu ver, a legislação comunitária deve *a fortiori* ser clara e precisa quando a sua violação possa dar origem à aplicação de medidas com natureza de sanção, sobretudo quando de carácter penal. Em tal hipótese, é a norma comunitária que define o facto ilícito de que depende a aplicação da sanção; pouco importa assim que esta última seja estabelecida pela legislação nacional. É nesta perspectiva que se insere, parece-me, o acórdão Könecke<sup>5</sup>, no qual o Tribunal salientou que:

«uma sanção, ainda que sem carácter penal, apenas pode ser aplicada caso disponha de uma clara e inequívoca base legal».

Neste processo, o Tribunal analisou e respondeu negativamente à questão de saber se uma determinada disposição pode constituir tal base sendo interpretada à luz de critérios tradicionais, isto é, da sua letra, do contexto e da finalidade por ela prosseguida. Parece-me assim evidente, como acabo de sublinhar, que esta exigência de certeza, do mesmo modo que é aplicável à norma que estabelece uma sanção, vale igualmente para a norma (material) que prevê e define o facto ilícito.

Por último, ressalta de outro acórdão<sup>6</sup> que, quando a violação de uma norma formal, inerente ao andamento de determinado processo (tratava-se de uma disposição que estabelecia um prazo de caducidade), conduz a privar um Estado-membro de uma vantagem financeira, o princípio da segurança jurídica exige que esta norma seja

«fixada de forma clara e precisa a fim de que os Estados-membros possam apreciar com inteiro conhecimento de causa a importância que para eles reveste a sua observância».

7. Dito isto, passemos à interpretação das disposições que constituem o objecto do presente litígio.

No que respeita à obrigação de comunicar a relação das existências em gado, a que se refere o n.º 1, alínea a), primeiro travessão, do artigo 6.º, é fácil verificar que a norma não contém qualquer indicação expressa que imponha o cumprimento dessa obrigação antes do início do período para o qual a ajuda é requerida.

Ao invés, parece fundada a tese da República Federal da Alemanha, segundo a qual a análise (não apenas literal, mas igualmente baseada no elemento sistemático) aponta para a conclusão exactamente contrária, ou seja, a de que a comunicação do estado das reservas de gado deve ser efectuada no final do período de referência.

Antes de mais, parece-me que o Estado recorrente alegou legitimamente que o pedido em que é especificado o estado das existências em gado não é outro senão o pedido de concessão da ajuda, o qual é enviado ao organismo nacional no final de cada período trimestral abrangido pela ajuda.

A Comissão tentou contestar esta tese alegando, em especial, que o «pedido» referido no n.º 1 do artigo 6.º constitui uma primeira manifestação de vontade, por parte do interessado, de beneficiar da ajuda especial; designadamente, podia tratar-se do pedido de registo contemplado no n.º 2

5 — Acórdão de 25 de Setembro de 1984, Könecke, n.º 7 e seguintes da fundamentação (117/83, Recueil, p. 3291).

6 — Acórdão de 26 de Maio de 1982, República Federal da Alemanha/Comissão, n.º 16 da fundamentação (44/81, Recueil, p. 1855).

do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1105/68<sup>7</sup>.

Contudo, este argumento parece pouco convincente. A comunicação do estado das existências em gado deve ser, de facto, periodicamente renovada; logo por esta razão, não pode inserir-se num acto (a primeira manifestação da vontade de participar no regime em causa) que, por definição, deve ter lugar uma única vez. Mas, acima de tudo, parece evidente que a comunicação relativa ao estado das existências em gado deve ser concebida como simultânea ao pedido de concessão da ajuda, por ser necessária ao cálculo desta. Esta comunicação deve assim ser feita ao mesmo tempo que o pedido, devendo logicamente conter as informações relativas ao estado das existências em gado no período ao qual a ajuda se refere.

8. A Comissão objecta ainda que esta interpretação do n.º 1, alínea a), primeiro travessão, do artigo 6.º privaria de qualquer significado o disposto no segundo travessão, que obriga os produtores a enviarem à autoridade competente um «compromisso de notificar imediatamente as modificações desses dados susceptíveis de acarretarem uma modificação do valor da ajuda». Para a Comissão, se a relação das existências em gado devesse ser comunicada *ex post*, integraria já as modificações verificadas no decurso do trimestre anterior, o que tornaria supérflua a obrigação de notificar imediatamente as referidas modificações.

A este respeito, parece-me necessário observar que, embora complementares, as disposições dos dois travessões do n.º 1, alínea a), do artigo 6.º têm alcances diversos. De facto, enquanto que o primeiro travessão se refere a uma declaração que deve ser feita

periodicamente e que constitui a base para a concessão da ajuda, o segundo travessão impõe concretamente ao produtor a obrigação de actualizar regularmente as informações pertinentes, o que interessa sobretudo, como observa a República Federal da Alemanha, para efeitos da realização de controlos pelas autoridades nacionais. Precisamente por isso é que esta obrigação é, em certa medida, independente em relação à do primeiro travessão e a sua função não é comprometida pelo facto de a relação das existências em gado ser comunicada no início ou no final do período ao qual a ajuda se refere.

9. Parece-me, em resumo, que o n.º 1, alínea a), do artigo 6.º impõe a obrigação de comunicar o estado das existências em gado ao mesmo tempo que é apresentado o pedido de concessão da ajuda, por outras palavras, no final do período para o qual a ajuda é requerida.

Mas, de qualquer modo, se subsistissem dúvidas a este respeito, deveria necessariamente concluir-se que a regulamentação em questão não prevê uma obrigação suficientemente clara e precisa relativamente ao momento em que tal comunicação deve ser efectuada. Nestas condições, há que concluir que o regulamento em apreço atribui às autoridades nacionais a faculdade de regulamentar este aspecto específico, decidindo livremente se a transmissão das informações relativas às existências em gado deve ser exigida *ex ante* ou *ex post*.

Daqui resulta que, no presente caso, nenhuma violação pode ser imputada à República Federal da Alemanha e que, em consequência, a decisão impugnada carece de fundamento neste ponto.

10. No entanto, tal como já se disse, a Comissão acusa ainda a República Federal da

<sup>7</sup> — JO L 184 de 29.7.1968, p. 24; EE 03 F2 p. 218.

Alemanha de ter violado outra disposição do Regulamento (CEE) n.º 2793/77. Trata-se do n.º 1, alínea c), segundo travessão, do artigo 4.º, que, embora diga respeito aos produtores que compram o leite desnatado à indústria, se aplica igualmente, em virtude da remissão que para ele faz o n.º 1, alínea b), do artigo 6.º, aos criadores que produzem, eles próprios, o leite desnatado destinado à alimentação animal.

O n.º 1, alínea c), segundo travessão, do artigo 4.º refere-se ao compromisso do produtor de «declarar à indústria, antes do início de cada trimestre civil, o número máximo de vitelos com menos de quatro meses que ficarão retidos na exploração durante o trimestre considerado».

Para a Comissão, esta disposição (abrangida pela remissão efectuada pelo artigo 6.º) aplica-se nos mesmos termos aos criadores/produtores de leite desnatado, excepto, evidentemente, no que respeita ao destinatário da declaração, que já não é a indústria, mas o organismo nacional competente.

Em contrapartida, no entender da República Federal da Alemanha, quando aplicada aos criadores/produtores, deve considerar-se que a norma prevê a apresentação da declaração relativa ao número máximo de vitelos não antes, mas após o trimestre em questão. A recorrente baseia a sua conclusão nas diferenças existentes entre o mecanismo do pagamento da ajuda entre, por um lado, os criadores que adquirem o leite desnatado às indústrias e, por outro, aqueles que o produzem directamente.

Na primeira hipótese, a ajuda é paga não directamente ao criador, mas à indústria, que, por sua vez, a repercutirá sobre os

criadores sob a forma de uma correspondente redução do preço de venda. Há que ter em conta o facto de, nesta hipótese, a diminuição do preço representada pela ajuda especial se aplicar ao leite que apenas será consumido futuramente. É assim evidente que, para calcular correctamente o seu montante, o produtor deverá fornecer dados de carácter provisório, isto é, que se refiram à autorização que será dada ao leite na empresa durante o trimestre seguinte.

Esta exigência de comunicação prévia desaparece, em contrapartida, no caso dos criadores/produtores de leite desnatado, os quais beneficiam da ajuda para o leite desnatado já consumido no decurso do trimestre anterior.

Na verdade, dado que, nesta hipótese, a ajuda e as deduções fixas correspondentes são calculadas após a utilização do leite desnatado na empresa, é perfeitamente lógico que as informações relativas ao número máximo de vitelos detidos na exploração sejam comunicadas *ex post* e se reportem à evolução registada no decurso do trimestre anterior.

11. É certo que à tese da recorrente não falta coerência. Baseia-se, de facto, na observação de que as informações relativas ao número máximo de vitelos devem, de qualquer modo, reportar-se ao trimestre correspondente à ajuda. Tratar-se-á assim do trimestre anterior no caso dos criadores/produtores de leite desnatado, e do trimestre seguinte no caso dos criadores que compram o leite às indústrias. No primeiro caso, será necessária uma comunicação *ex post*, no segundo, uma comunicação *ex ante*.

Deve, no entanto, observar-se que a declaração prévia relativa ao número máximo de vitelos, cuja importância o Tribunal salientou no acórdão Nordbutter proferido no processo 9/85<sup>8</sup>, é relevante não apenas para efeitos do cálculo das deduções fixas, mas igualmente para garantir um controlo eficaz por parte das autoridades nacionais. A declaração prévia, na verdade, afecta em maior medida o criador, que está sempre exposto ao risco de controlos imprevistos, no quadro dos quais deve justificar qualquer divergência entre a situação verificada e as previsões por ele anteriormente comunicadas.

A obrigação de comunicação prévia não é assim destituída de sentido, mesmo no

caso dos criadores/produtores de leite desnatado.

Por outro lado, deve constatar-se que esta obrigação se encontra formulada em termos absolutamente inequívocos no artigo 4.º, onde se esclarece que a declaração deve ser efectuada «antes do início de cada trimestre».

Atendendo ao conteúdo claro da norma e à importância que a declaração prévia, de qualquer modo, reveste, relativamente ao objectivo de garantir controlos eficazes, concluo que a interpretação do artigo 4.º, em que a Comissão baseou a decisão impugnada, é correcta.

12. Em consequência, concluo propondo ao Tribunal que negue provimento ao recurso e condene a República Federal da Alemanha nas despesas.

8 — Acórdão de 8 de Outubro de 1986, Nordbutter (9/85, Collect. p. 2831).