ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

16 de Março de 2006 *

No processo C-94/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 9 de Dezembro de 2004, entrado no Tribunal de Justiça em 22 de Fevereiro de 2005, no processo

Emsland-Stärke GmbH

contra

Landwirtschaftskammer Hannover,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, M. J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris, e J. Klučka (relator), juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: A. Tizzano,

secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Dezembro de 2005,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Emsland-Stärke GmbH, por L. Harings, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. C. Schieferer e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial versa sobre a validade e a interpretação do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 97/95 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1995, que fixa as normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 1766/92 do Conselho, no que diz respeito ao preço mínimo e ao pagamento compensatório a pagar aos produtores de batata, e do Regulamento (CE) n.º 1868/94 do Conselho,

que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 16, p. 3), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1125/96 da Comissão, de 24 de Junho de 1996 (JO L 150, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 97/95»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Emsland-Stärke GmbH, que se fundiu em 1997 com a Kyritzer Stärke GmbH (a seguir, no seu conjunto, «Emsland-Stärke»), ao Landwirtschaftskammer Hannover (Câmara da Agricultura de Hannover), anteriormente Bezirksregierung Weser-Ems (autoridade administrativa local de Weser-Ems, a seguir «Bezirksregierung»), a respeito das sanções financeiras que reduziram o montante de um prémio concedido a uma fecularia, quando esta última adquiriu batatas, não a um produtor, mas a um operador que obteve as batatas, directa ou indirectamente, de outros produtores.

Quadro jurídico

O Regulamento n.º 97/95

3 Nos termos do quarto considerando do Regulamento n.º 97/95:

«[...] é necessário especificar quais os produtos a abranger pelo contrato de cultura entre a fecularia e o produtor, de modo a evitar a celebração de contratos relativos a quantidades que superem o subcontingente da empresa; que a fecularia não deve poder aceitar o fornecimento de batata não abrangida por um contrato de cultura, uma vez que tal prejudicaria a eficácia do regime de contingentes, sendo exigido o pagamento do preço mínimo referido no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1766/92 para toda a batata destinada à produção de fécula [...]».

4 O oitavo considerando do Regulamento n.º 97/95 tem a seguinte redacção:

«[...] devem ser introduzidas medidas de controlo para garantir que apenas a fécula produzida em conformidade com o disposto no presente regulamento dê origem [...] ao pagamento do prémio».

5 O nono considerando do referido regulamento refere:

«[...] para proteger os produtores de batata destinada à produção de fécula, é essencial que seja pago, relativamente a toda a batata, o preço mínimo previsto no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1766/92; [...] por conseguinte, é necessário prever penalizações caso o preço mínimo não seja respeitado ou em relação à aceitação pelas fecularias de batata não abrangida por um contrato de cultura».

6 Nos termos do décimo considerando do Regulamento n.º 97/95:

«[...] são necessárias regras para assegurar que a fécula produzida para além do subcontingente de uma empresa seja exportada sem restituição à exportação, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1868/94; [...] devem ser aplicadas penalizações em caso de infracção».

7 O artigo 1.º do Regulamento n.º 97/95 prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

b) Subcontingente: a parte do contingente atribuída pelo Estado-Membro a uma fecularia;

[...]

d) Produtor: qualquer pessoa, singular ou colectiva, ou agrupamento das mesmas, que entregue a uma fecularia batata produzida por si ou pelos seus membros, em seu nome e por sua conta, no quadro de um contrato de cultura celebrado por si ou em seu nome;

e) Contrato de cultura: qualquer contrato celebrado entre, por um lado, um produtor ou um agrupamento de produtores e, por outro, a fecularia;

[...]»

8 O artigo 4.º do referido regulamento dispõe:

«1. Para cada campanha de comercialização, será celebrado um contrato de cultura. [...]

2. Cada fecularia deve transmitir à autoridade competente, o mais tardar em 31 de Maio anterior à campanha em causa, uma lista recapitulativa dos contratos que mencione, relativamente a cada contrato, [...] o nome do produtor e a quantidade em toneladas em causa, expressa em equivalente-fécula.

3. A soma expressa em equivalente-fécula das quantidades previstas no contrato de cultura não deve superar o subcontingente estabelecido para a fecularia em causa.

[...]

5. Uma fecularia não pode aceitar o fornecimento de batata não abrangida por um contrato de cultura.»

9 Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento:

«O prémio às fecularias será concedido relativamente à fécula produzida [...] até ao limite da quantidade de fécula correspondente ao seu subcontingente.

[...]»

10 O artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 97/95 prevê:

«Os pagamentos seguintes ficam sujeitos às condições a seguir estabelecidas:

[...]

b) No caso do prémio previsto no artigo 5.° do Regulamento (CE) n.° 1868/94:

— a fecularia deve apresentar a prova de que a referida fécula foi por si produzida durante a campanha em causa,

— a fecularia deve apresentar a prova de que pagou um preço não inferior ao referido no n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1766/92, no estádio porta da fábrica, aos produtores de batata relativamente a toda a quantidade de batata produzida na Comunidade utilizada no fabrico da fécula,

— a fecularia deve apresentar a prova de que a referida fécula foi produzida a partir de batata abrangida por contratos de cultura, previstos no artigo 4.°»

11 O artigo 13.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 97/95 tem a seguinte redacção:

«O Estado-Membro criará um regime de controlo para a verificação, no local, da realidade das operações das quais resulta o direito ao prémio [...] e da não superação do subcontingente atribuído a cada fecularia. [...]»

12 Os n.^{os} 3 e 4 do mesmo artigo prevêem:

«3. No caso de o organismo competente verificar que as obrigações referidas no n.º 1, segundo travessão da alínea b), do artigo 11.º não foram respeitadas pela fecularia, e sem prejuízo dos casos de força maior, esta será excluída total ou parcialmente do benefício ao prémio, de acordo com as seguintes regras:

— se o desrespeito se referir a uma quantidade de fécula inferior ou igual a 20% da quantidade total de fécula produzida, o montante do prémio concedido será reduzido em cinco vezes a percentagem verificada,

— se a percentagem em questão for superior a 20%, não será concedido qualquer prémio.

4. Caso se verifique que a proibição prevista no n.º 5 do artigo 4.º não foi respeitada, o prémio concedido para o subcontingente será reduzido de acordo com as seguintes regras:

— se o controlo indicar uma quantidade, em equivalente-fécula, aceite pela fecularia inferior a 10% do seu subcontingente, o montante do prémio concedido será reduzido em 10 vezes a percentagem verificada,

— se a referida percentagem não abrangida pelos contratos de cultura for superior ao limite previsto no primeiro travessão, não será concedido qualquer prémio para a campanha em causa. Além disso, a fecularia será excluída do benefício ao prémio na campanha seguinte.»

O Regulamento n.º 2988/95

13 Nos termos do quinto considerando do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1):

«[...] os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as medidas e sanções administrativas que lhes dizem respeito, estão previstos em regulamentos sectoriais em conformidade com o presente regulamento».

14 O artigo 1.º, n.º 2, do referido regulamento dispõe:

«Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

15 O artigo 2.º do mesmo regulamento tem a seguinte redacção:

«1. Os controlos e as medidas e sanções administrativas são instituídos na medida em que sejam necessários para assegurar a aplicação correcta do direito comunitário. Devem ser efectivos, proporcionados e dissuasores, a fim de assegurar uma protecção adequada dos interesses financeiros das Comunidades.

[...]

3. As disposições do direito comunitário determinam a natureza e o âmbito das medidas e sanções administrativas necessárias à aplicação correcta da regulamentação considerada em função da natureza e da gravidade da irregularidade, do benefício concedido ou da vantagem recebida e do grau de responsabilidade.

[...]»

16 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 prevê:

«As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

[...]

c) Privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem;

d) Exclusão ou retirada do benefício da vantagem durante um período posterior ao da irregularidade;

[...]»

O litígio na causa principal e as questões prejudiciais

17 A Emsland-Stärke é um fabricante de fécula de batata instalado no território alemão. Para cada uma das campanhas de comercialização de 1995/96, 1996/97 e 1997/98, foram atribuídos a esta sociedade subcontingentes para transformação de batatas em fécula que ascenderam a 371 846 000 kg. Decorre dos autos que estes subcontingentes não foram excedidos.

18 Com base em contratos de cultura e de fornecimento, a Emsland-Stärke adquiriu batatas à Moormann GmbH (a seguir «Moormann»). Após envio dos referidos contratos às autoridades competentes, obteve da Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburg (administração da agricultura do *Land* de Brandeburgo, a seguir «Landwirtschaftsverwaltung»), para a campanha de 1995/1996, e seguidamente da Bezirksregierung, para as campanhas de 1996/1997 e de 1997/1998, prémios à produção de fécula, num valor total de 61 500 DEM.

19 Resulta da decisão de reenvio que a Landwirtschaftsverwaltung foi plenamente informada, no momento da concessão dos prémios da campanha de 1995/1996, do facto de que a Moormann não produzia batatas, antes se limitava a comercializá-las. Em contrapartida, foi apenas em Novembro de 1997, ou seja, após a concessão dos prémios para as campanhas de 1996/1997 e de 1997/1998, que a Bezirksregierung verificou, na sequência de uma denúncia e após uma inspecção, que a Moormann não era um produtor de batatas, mas sim um operador que as adquiria a vários produtores ou a outros operadores.

20 Sempre segundo a decisão de reenvio, por decisões de 15 de Abril, 2 de Junho, 14 de Julho de 1998 e de 15 de Março de 1999, a Bezirksregierung aplicou à Emsland-Stärke uma sanção num montante de 614 487,47 DEM (314 182,45 euros), com o fundamento de que os prémios só podiam ser concedidos, em aplicação do direito comunitário, para as batatas que uma fecularia tivesse adquirido nos termos de contratos de cultura e de fornecimento celebrados com produtores.

21 A Emsland-Stärke contestou a legalidade destas decisões.

22 Por decisão de 17 de Maio de 2000, o Verwaltungsgericht Osnabrück anulou as referidas decisões na parte em que exigiam a restituição dos pagamentos compensatórios e, quanto ao mais, julgou improcedente a acção na parte em que punha em causa a legalidade das sanções impostas à Emsland-Stärke.

23 As duas partes na causa principal interpuseram recurso para o Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht. Por acórdão de 12 de Dezembro de 2002, este último declarou que não tinha sido celebrado um contrato de cultura válido entre as referidas partes e, por conseguinte, negou provimento ao recurso interposto pela Emsland-Stärke.

24 Esta última interpôs então, para o Bundesverwaltungsgericht, recurso de «revista» do referido acórdão.

25 Entendendo que a resolução do litígio depende da validade e da interpretação do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) O artigo 13.º, n.º 4, conjugado com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento [...] n.º 97/95 [...] abrange os casos em que é celebrado um contrato designado como contrato de cultura e o mesmo é reconhecido pela autoridade competente, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, [deste] regulamento, mas em que o contrato não é celebrado com um produtor de batatas, mas com um comerciante que, por seu turno, recebe as batatas directa ou indirectamente de produtores de batatas?

b) O artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento [...] n.º 97/95 [...] pressupõe que o fabricante de fécula tenha superado o seu subcontingente com a aceitação do fornecimento de batatas?

2) a) O regime sancionatório do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento [...] n.º 97/95 [...], com referência ao artigo 13.º, n.º 3, deste regulamento, satisfaz as exigências de precisão do direito comunitário?

b) A sanção estabelecida no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento [...] n.º 97/95 [...], tendo em vista o seu montante, também é exigível, em casos como o que está aqui em apreço, para protecção dos interesses financeiros da

Comunidade, na acepção do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento [...] n.° 2988/95? Nos casos como o presente, a sanção é adequada para proteger os interesses financeiros da Comunidade?

3) A irregularidade punida pelo artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento [...] n.° 97/95 [...] também foi causada por negligência, na acepção do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento [...] n.° 2988/95, nos casos em que a autoridade concedeu o prémio com pleno conhecimento dos factos?»

Quanto à primeira questão

Quanto à primeira parte da primeira questão

26 Na primeira parte da sua primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta essencialmente se a sanção prevista no artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento n.° 97/95 se aplica quando um contrato, denominado «contrato de cultura» e reconhecido como tal por uma autoridade nacional competente nos termos do artigo 4.°, n.° 2, do referido regulamento, tenha sido celebrado, não com um produtor de batatas, mas sim com um operador que as obtém directa ou indirectamente de produtores.

27 A este respeito, há que salientar que, por força do artigo 1.°, alíneas d) e e), do Regulamento n.° 97/95, um contrato de cultura é um contrato celebrado entre, por um lado, uma fecularia e, por outro, um produtor, isto é, qualquer pessoa, singular ou colectiva, ou agrupamento das mesmas, que entregue a uma fecularia batata produzida por si ou pelos seus membros, em seu nome e por sua conta.

28 Por conseguinte e embora o contrato celebrado entre uma fecularia e um operador que adquire batatas directa ou indirectamente a produtores tenha sido denominado «contrato de cultura», não pode ser assim qualificado na acepção da referida disposição.

29 Ora, resulta dos artigos 4.º, n.º 5, e 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, que têm por objectivo assegurar a protecção dos produtores, que a uma fecularia que adquire batatas não cobertas por um contrato de cultura pode ser aplicada uma sanção em aplicação do referido artigo 13.º, n.º 4.

30 Há que acrescentar que a circunstância de uma administração ter erradamente considerado contrato de cultura o contrato em causa não é susceptível, contrariamente ao que alega a Emsland-Stärke nas suas observações, de pôr em causa esta apreciação.

31 Com efeito, o princípio da protecção da confiança legítima não pode ser invocado contra uma disposição precisa de um preceito do direito comunitário e o comportamento de uma autoridade nacional encarregada de aplicar o direito comunitário, que está em contradição com este último, não pode criar, na esfera jurídica de um operador económico, confiança legítima em que pode beneficiar de um tratamento contrário ao direito comunitário (v. acórdãos de 26 de Abril de 1988, Krücken, 316/86, Colect., p. 2213, n.º 24, e de 1 de Abril de 1993, Lageder e o., C-31/91 a C-44/91, Colect., p. I-1761, n.º 35).

32 Por conseguinte, uma fecularia não pode assentar qualquer confiança legítima no facto de a autoridade nacional não ter respeitado o direito comunitário, ao considerar contrato de cultura o seu contrato, quando este não preenchia os requisitos fixados pela regulamentação comunitária.

Quanto à segunda parte da primeira questão

33 Na segunda parte da sua primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta se a aplicação da sanção prevista no artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento n.° 97/95 está subordinada ao facto de uma fecularia exceder o subcontingente que lhe foi atribuído.

34 A este respeito, há que considerar, em primeiro lugar, que não resulta do teor da referida disposição que a aplicação desta sanção esteja subordinada, em princípio, ao facto de o subcontingente ser excedido.

35 Seguidamente e tendo embora a proibição imposta no artigo 4.°, n.° 5, do referido regulamento, como resulta do seu quarto considerando, por finalidade proteger o contingente, facilitando o controlo, pelas autoridades nacionais competentes, da quantidade de batatas adquirida pelas fecularias, esta circunstância não pode obstar à aplicação da sanção prevista no artigo 13.°, n.° 4, do mesmo regulamento quando o subcontingente não tenha sido excedido.

36 Com efeito e segundo este mesmo considerando, a referida proibição tem igualmente por finalidade assegurar o respeito do requisito que prevê o pagamento de um preço mínimo por todas as batatas destinadas à produção de fécula.

37 Ora o simples facto de uma fecularia adquirir batatas a um operador, que as obtém directa ou indirectamente de produtores, pode pôr em risco esta finalidade e, portanto, o objectivo de protecção dos referidos produtores.

38 Mesmo que a fecularia prove que pagou a esse operador o preço mínimo mencionado no artigo 11.º, n.º 1, alínea b), segundo travessão, do Regulamento n.º 97/95, nada garante que este preço tenha integralmente revertido a favor dos produtores. A existência de um contrato de cultura, celebrado directamente com os produtores, revela-se, como salientou a Comissão, o único meio de evitar que uma parte do preço efectivamente pago pela fecularia fique nas mãos de intermediários.

39 Por último, o nono considerando do Regulamento n.º 97/95 esclarece que, a fim de proteger os produtores de batata e de lhes assegurar o pagamento do preço mínimo, é necessário prever penalizações, não apenas para o caso de o preço mínimo não ser respeitado, mas ainda em quando uma fecularia aceite batata não coberta por um contrato de cultura.

40 Daqui se conclui que a aplicação da sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 não pode ficar subordinada ao facto de a fecularia exceder o seu subcontingente.

41 Resulta de todas as precedentes considerações que há que responder à primeira questão que a sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 é aplicável a uma fecularia, sem que seja necessário que tenha excedido o subcontingente que lhe foi atribuído, que adquira batatas a um operador que as obtém directa ou indirectamente de produtores, mesmo quando o contrato de aquisição e fornecimento celebrado entre esta e o operador em questão tenha sido denominado pelas partes «contrato de cultura» e tenha sido reconhecido como tal por uma autoridade nacional competente nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento, mas não possa ter esta qualificação ao abrigo do artigo 1.º, alíneas d) e e), do mesmo regulamento.

Quanto à segunda questão

Quanto à primeira parte da segunda questão

42 Na primeira parte da sua segunda questão, o tribunal de reenvio solicita essencialmente ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade, à luz do princípio da segurança jurídica, do n.º 4 do artigo 13.º do Regulamento n.º 97/95, conjugado com o n.º 3 do mesmo artigo.

43 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v., designadamente, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27, e de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30). Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trate de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras (acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Países Baixos/Comissão, 326/85, Colect., p. 5091, n.º 24).

44 Além disso, uma sanção, mesmo de carácter não penal, só pode ser aplicada se assentar numa base legal clara e inequívoca (v., designadamente, acórdãos de 25 de Setembro de 1984, Könecke, 117/83, Recueil, p. 3291, n.º 11, e de 11 de Julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colect., p. I-6453, n.º 52).

45 Ora, ao prever a aplicação de uma sanção em todos os casos em que uma fecularia adquira batatas não cobertas por um contrato de cultura, o artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, conjugado com os artigos 1.º e 4.º, n.º 5, do referido regulamento, constitui uma disposição clara e precisa.

46 No que respeita à articulação dos n.os 3 e 4 do artigo 13.º do Regulamento n.º 97/95, há que referir, como correctamente observa a Comissão, que as sanções previstas nestas disposições correspondem a duas hipóteses distintas, a saber, quanto à primeira, a inobservância das obrigações impostas pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea b), segundo travessão, do referido regulamento e, quanto à segunda, o desrespeito do artigo 4.º, n.º 5, deste regulamento.

47 Daí resulta que o exame da primeira parte da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 à luz do princípio da segurança jurídica.

Quanto à segunda parte da segunda questão

48 Na segunda parte da sua segunda questão, o tribunal de reenvio interroga essencialmente o Tribunal de Justiça sobre a validade do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 à luz do princípio da proporcionalidade a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, na medida em que este artigo 13.º, n.º 4, permite aplicar uma sanção às fecularias que adquiriu batatas não cobertas por um contrato de cultura, sem contudo exceder o respectivo subcontingente.

49 A este respeito, é incontroverso que a violação da proibição, imposta às fecularias, de adquirirem batatas a operadores que as obtêm directa ou indirectamente junto de produtores, constitui uma irregularidade na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95. De igual modo, a privação total ou parcial de um prémio para a campanha em curso, ou para a campanha seguinte, constitui uma sanção administrativa na acepção dos artigos 2.º, n.os 1 e 3, e 5.º, n.º 1, alíneas c) e d), do referido regulamento.

50 Ora, há que recordar que, no domínio dos controlos e da punição das irregularidades cometidas no âmbito do direito comunitário, o legislador comunitário, ao adoptar o Regulamento n.º 2988/95, instituiu uma série de princípios gerais e exigiu que, regra geral, todos os regulamentos sectoriais respeitem estes princípios (acórdão de 1 de Julho de 2004, Gerken, C-295/02, Colect., p. I-6369, n.º 56).

51 Assim, por força do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento, as sanções administrativas são instituídas na medida do necessário para assegurar a aplicação correcta do direito comunitário. Devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasoras, a fim de assegurar uma protecção adequada dos interesses financeiros das Comunidades. Além disso, o n.º 3 do mesmo artigo prevê que as sanções administrativas necessárias à aplicação correcta da regulamentação considerada devem ter em conta a natureza e a gravidade da irregularidade, o benefício concedido ou a vantagem recebida e o grau de responsabilidade.

52 No que concerne, em primeiro lugar, à questão de saber se a sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 tem por objectivo assegurar o respeito do direito comunitário e proteger os interesses financeiros das Comunidades, há que reconhecer que a referida sanção prossegue efectivamente este objectivo, pois que se aplica na hipótese de as féculas não serem produzidas em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 97/95. O pagamento do prémio a uma fecularia que infringe o artigo 4.º, n.º 5, do mesmo regulamento, ao adquirir batatas a um operador que as obteve directa ou indirectamente de produtores, constitui uma despesa indevida, que lesa o orçamento geral das Comunidades.

53 No tocante, em segundo lugar, à questão de saber se a sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 é efectiva, proporcionada e dissuasora, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fim de averiguar se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da

proporcionalidade, importa verificar se os meios que ela aplica estão aptos a realizar o objectivo prosseguido e se não vão além do que é necessário para o alcançar (v., designadamente, acórdãos de 9 de Novembro de 1995, Alemanha/Conselho, C-426/93, Colect., p. I-3723, n.º 42, e de 14 de Julho de 2005, Países Baixos/ /Comissão, C-26/00, Colect., p. I-6527, n.º 126).

54 No que respeita à fiscalização jurisdicional dessas condições, o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 34.º CE e 37.º CE lhe atribuem. Consequentemente, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada neste domínio, relativamente ao objectivo que a instituição competente entende prosseguir, pode afectar a sua legalidade (v., designadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1989, Schräder, 265/87, Colect., p. 2237, n.º 22, e de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14).

55 Verifica-se, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, o montante total dos prémios a pagar a uma fecularia será reduzido em 10 vezes a percentagem verificada, para a campanha em causa, quando a referida fecularia tiver aceite uma quantidade de batatas não cobertas por contratos de cultura inferior a 10% do seu subcontingente. A fecularia será excluída do pagamento do prémio, para a campanha em causa e para a campanha seguinte, quando a irregularidade respeitar a mais de 10% do subcontingente atribuído a essa fecularia. Ao dispor deste modo, o referido preceito pode ser considerado como instituindo uma sanção efectiva e dissuasora, apta a realizar os objectivos prosseguidos.

56 Seguidamente, há que salientar que a sanção prevista por esta disposição não se traduz num montante fixo, antes depende da amplitude e da gravidade da irregularidade cometida, como prevê o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95 (v., neste sentido, acórdão de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o., C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 53).

57 Por último, tendo em conta a importância do objectivo de protecção dos produtores prosseguido pelo artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 e o amplo poder de apreciação de que gozam as instituições comunitárias nesta matéria, não se pode considerar injustificado ou desproporcionado aplicar uma sanção dissuasiva e eficaz como a prevista na referida disposição, em caso de declaração incorrecta, intencional ou não, da fecularia que requer a concessão do prémio, no que respeita à qualidade do produtor (v., neste sentido, acórdão de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o., já referido, n.º 53).

58 Par conseguinte, a sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 pode ser considerada apta a realizar os objectivos prosseguidos, sem ir além do que é necessário para os alcançar.

59 Daí resulta que o exame da segunda parte da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95 à luz do princípio da proporcionalidade a que se refere o artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 2988/95.

Quanto à terceira questão

60 Na sua terceira questão, o tribunal de reenvio pergunta essencialmente se a circunstância de a autoridade nacional competente ter sido informada do facto de que a fecularia tinha adquirido batatas a um operador que as obtinha directa ou indirectamente de produtores pode produzir efeitos na qualificação de uma irregularidade como tendo sido «causada por negligência», na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, e, por conseguinte, produzir efeitos na aplicação à referida fecularia da sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95.

61 A este respeito, há que recordar que esta fecularia não pode invocar o princípio da protecção da confiança legítima quando uma autoridade nacional, deliberadamente ou por erro, não tenha respeitado o direito comunitário, ao considerar contrato de cultura um contrato comunicado por esta mesma fecularia, quando este não preenchia os requisitos fixados pela regulamentação comunitária para ser reconhecido como tal.

62 Além disso, a circunstância de a autoridade competente ter sido informada do facto de que a fecularia tinha adquirido batatas a um operador que as obtinha directa ou indirectamente de produtores não permite, considerada em si mesma, retirar à irregularidade em causa a qualificação de irregularidade «causada por negligência», ou mesmo «intencional», na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

63 O artigo 13.º, n.º 4, do referido regulamento não contém, de resto, qualquer derrogação à aplicação da sanção que prevê, contrariamente a disposições como o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36). Esta última disposição, sobre a qual versou o acórdão de 19 de Novembro de 2002, Strawson e Gagg & Sons (C-304/00, Colect., p. I-10737, n.º 62), e para a qual Emsland-Stärke remete nas suas observações, prevê que a sanção que instaura não será aplicada quando o explorador agrícola faça a prova de que se baseou correctamente nas informações erradas reconhecidas pela autoridade competente.

64 Resulta das precedentes considerações que há que responder à terceira questão colocada que a circunstância de a autoridade nacional competente ter sido informada do facto de que a fecularia tinha adquirido batatas a um operador que as obtinha directa ou indirectamente de produtores não pode produzir efeitos no que respeita à qualificação de uma irregularidade como tendo sido «causada por negligência», na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 nem, por conseguinte, produzir efeitos na aplicação à referida à fecularia da sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95.

Quanto às despesas

65 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) **A sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 97/95 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1995, que fixa as normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 1766/92 do Conselho, no que diz respeito ao preço mínimo e ao pagamento compensatório a pagar aos produtores de batata, e do Regulamento (CE) n.º 1868/94 do Conselho, que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 16, p. 3), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1125/96 da Comissão, de 24 de Junho de 1996, é aplicável a uma fecularia, sem que seja necessário que esta tenha excedido o subcontingente que lhe foi atribuído, que adquira batatas a um operador que as obtém directa ou indirectamente de produtores, mesmo quando o contrato de aquisição e fornecimento celebrado entre esta e o operador em questão tenha sido denominado pelas partes «contrato de cultura» e tenha sido reconhecido como tal por uma autoridade nacional competente nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento, mas não possa ter esta qualificação ao abrigo do artigo 1.º, alíneas d) e e), do mesmo regulamento.**

2) **O exame da primeira parte da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1125/96, à luz do princípio da segurança jurídica.**

3) **O exame da segunda parte da segunda questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, na redacção dada pelo Regulamento n.º 1125/96, à luz do princípio da proporcionalidade a que se refere o artigo 2.º, n.os 1 e 3, do Regulamento n.º 2988/95 (CE, Euratom) do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias.**

4) **A circunstância de a autoridade nacional competente ter sido informada do facto de que a fecularia tinha adquirido batatas a um operador que as obtinha directa ou indirectamente de produtores não pode produzir efeitos no que respeita à qualificação de uma irregularidade como tendo sido «causada por negligência», na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 nem, por conseguinte, produzir efeitos na aplicação à referida fecularia da sanção prevista no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 97/95, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 1125/96.**

Assinaturas