ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
16 de Julho de 1998 *

No processo C-287/96,

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

Kyritzer Stärke GmbH

e

Hauptzollamt Potsdam,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 2220/85 da Comissão, de 22 de Julho de 1985, que fixa as regras comuns de aplicação do regime de garantias para os produtos agrícolas (JO L 205, p. 5; EE 03 F36 p. 206), em conjugação com o Regulamento (CEE) n.° 1722/93 da Comissão, de 30 de Junho de 1993, que determina as normas de execução dos Regulamentos (CEE) n.° 1766/92 e (CEE) n.° 1418/76 do Conselho no que respeita às restituições à produção no sector dos cereais e do arroz (JO L 159, p. 112),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (relator) e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Kyritzer Stärke GmbH, por Barbara Festge, advogada em Hamburgo,

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

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Kyritzer Stärke GmbH e da Comissão na audiência de 22 de Janeiro do 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 4 de Julho de 1996, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Agosto seguinte, o Bundesfinanzhof submeteu ao Tribunal, ao

abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 2220/85 da Comissão, de 22 de Julho de 1985, que fixa as regras comuns de aplicação do regime de garantias para os produtos agrícolas (JO L 205, p. 5; EE 03 F36 p. 206), em conjugação com o Regulamento (CEE) n.° 1722/93 da Comissão, de 30 de Junho de 1993, que determina as normas de execução dos Regulamentos (CEE) n.° 1766/92 e (CEE) n.° 1418/76 do Conselho no que respeita às restituições à produção no sector dos cereais e do arroz (JO L 159, p. 112).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Kyritzer Stärke GmbH (a seguir «Kyritzer») ao Hauptzollamt Potsdam (a seguir «Hauptzollamt») a propósito da liberação das garantias constituídas no quadro de pedidos de restituição à produção de amido.

Quanto à regulamentação comunitária

O Regulamento n.° 2220/85

3 Resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 2220/85 que este fixa as disposições que regulam as garantias a prestar, seja nos termos dos regulamentos relativos à organização comum de mercado no sector dos cereais e do arroz, seja nos termos dos regulamentos de aplicação.

4 O artigo 20.° define e classifica, em função da sua importância, os diferentes tipos de exigências que podem compreender as obrigações para cujo cumprimento esses

regulamentos exigem a constituição de uma garantia. Os seus n.os 1 a 5 estão assim redigidos:

«1. Uma obrigação pode compreender exigências principais, secundárias ou subordinadas.

2. Uma exigência principal é uma exigência, fundamental para os objectivos do regulamento que a impõe, de cumprir ou de não cumprir um acto.

3. Uma exigência secundária é uma exigência de respeito de um prazo fixado para respeitar uma exigência principal.

4. Uma exigência subordinada é qualquer outra exigência prevista por um regulamento.

5. O presente título não se aplica sempre que a regulamentação comunitária específica não tiver determinado a ou as exigências principais.»

5 O artigo 21.° define as condições em que a garantia é liberada nos seguintes termos:

«A garantia é liberada desde que tenha sido fornecida a prova prevista para esse efeito de que todas as exigências principais, secundárias e subordinadas foram respeitadas.»

Os artigos 22.° e 24.° precisam as consequências, quanto à garantia, da violação de uma exigência principal ou subordinada. Tratando-se de uma exigência principal, o artigo 22.°, n.^{os} 1 e 2, prevê:

«1. Uma garantia é adquirida na totalidade em relação à quantidade para a qual não foi respeitada uma exigência principal...

2. Uma exigência principal é considerada como não tendo sido respeitada se a prova correspondente não for produzida no prazo fixado para a apresentação dessa prova...»

6 Tratando-se de uma exigência subordinada, o artigo 24.°, n.° 1, dispõe:

«1. O não respeito de uma ou de várias exigências subordinadas provoca a aquisição de 15% da parte em causa do montante garantido...»

7 No que respeita aos prazos de produção das provas, o artigo 28.° prevê:

«1. Se não for previsto qualquer prazo para a produção das provas necessárias para obtenção de liberação de uma garantia, esse prazo é de:

a) doze meses a partir do prazo limite especificado para o respeito da ou das exigência(s) principal(s);

ou

b) se um tal prazo não for especificado, doze meses a contar da data a partir da qual a ou as exigência(s) principal(s) foram respeitadas.

2. O prazo previsto no n.° 1 não pode exceder três anos a contar da data em que a garantia foi afectada à obrigação em causa, salvo caso de força maior.»

O Regulamento n.° 2169/86

8 O Regulamento (CEE) n.° 2169/86 da Comissão, de 10 de Julho de 1986, que estabelece as regras de execução relativas ao controlo e ao pagamento das restituições à produção nos sectores dos cereais e do arroz (JO L 189, p. 12), adoptado em aplicação dos regulamentos relativos à organização comum de mercado nestes sectores, prevê, no artigo 7.°, n.° 1, que a emissão de um certificado de restituição está sujeita à constituição de uma caução pelo fabricante, junto da autoridade competente, igual a 25 ecus por tonelada de amido ou fécula, multiplicado, se for caso disso, pelo coeficiente que corresponde ao tipo de amidos ou de féculas a utilizar, que consta do anexo ao regulamento. O Regulamento (CEE) n.° 3642/87 da Comissão, de 2 de Dezembro de 1987, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2169/86 (JO L 342, p. 10), aditou a esta disposição um novo parágrafo nos termos do qual: «Todavia, quando o produto indicado no certificado é abrangido pela subposição n.° 3906 B I (NC 3505 10 50) da pauta aduaneira comum, a caução é igual a 105% da restituição à produção concedida para a transformação do produto em causa.»

9 O artigo 7.°, n.° 2, primeira frase, do Regulamento n.° 2169/86 precisa:

«A exigência principal, na acepção do artigo 20.° do Regulamento (CEE) n.° 2220/85, é a transformação da quantidade de amidos e féculas declarada no pedido nos produtos aprovados durante o período de eficácia do certificado.»

10 O artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2169/86, na redacção resultante do Regulamento (CEE) n.° 165/89 da Comissão, de 24 de Janeiro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2169/86 (JO L 20, p. 14), sujeita a liberação da caução a uma exigência complementar quando o produto em causa é abrangido pelo código NC 3505 10 50:

«Sem prejuízo do disposto no n.° 2, a caução referida no segundo parágrafo do n.° 1 só é liberada se a autoridade competente tiver recebido a prova de que o produto abrangido pelo código NC 3505 10 50 é:

a) utilizado para o fabrico de produtos, com excepção dos constantes da lista do Anexo I, ou

b) exportado para países terceiros.»

O Regulamento n.° 1722/93

11 O Regulamento n.° 1722/93, adoptado igualmente em aplicação dos regulamentos relativos à organização comum de mercado no sector dos cereais e do arroz, retoma, como refere o seu décimo terceiro considerando, adaptando-as à situação actual do mercado, as normas do Regulamento n.° 2169/86, que revoga.

12 O artigo 8.°, n.° 1, sujeita a emissão de um certificado à constituição pelo fabricante, junto da autoridade competente, de uma garantia igual a 15 ecus por tonelada de amido ou de fécula de base, multiplicada, se for caso disso, pelo coeficiente correspondente ao tipo de amido ou de fécula a utilizar, constante do Anexo II.

13 Por força do artigo 8.°, n.° 2, a liberação desta garantia será efectuada nos termos do disposto no Regulamento n.° 2220/85, sendo a exigência principal, na acepção do artigo 20.° do referido regulamento, constituída pela «transformação da quantidade de fécula ou de amido indicada no pedido em produtos aprovados, durante o período de eficácia do certificado».

14 Sempre que o produto em causa estiver incluído no código NC 3505 10 50, o artigo 9.°, n.° 2, impõe a constituição de uma segunda caução distinta, igual à restituição pagável pelo fabrico do produto em questão.

15 O artigo 10.°, n.° 1, subordina a liberação desta garantia à condição de ser feita prova de que o referido produto foi:

«a) utilizado no fabrico, no interior do território aduaneiro da Comunidade, de produtos diferentes dos enumerados no anexo II

ou

b) exportado para países terceiros. Em caso de exportação directa para um país terceiro, a garantia só será liberada quando a autoridade competente tiver recebido a prova de que o produto em questão abandonou o território aduaneiro da Comunidade.»

16 O Regulamento n.° 1722/93 entrou em vigor em 1 de Julho de 1993. O artigo 14.°, segundo parágrafo, prevê, como disposição transitória:

«Com vista à liberação da caução, nos termos do disposto no artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 2169/86, o artigo 10.° é igualmente aplicável aos processos ainda em aberto aquando da entrada em vigor do presente regulamento.»

Litígio no processo principal

17 A Kyritzer transforma amido natural em produtos aprovados na acepção dos regulamentos relativos às restituições à produção nos sectores dos cereais e do arroz e, designadamente, em amido esterificado. A esse título, recebe restituições à produção.

18 Em Dezembro de 1991 e Janeiro de 1992, a Kyritzer obteve certificados de restituição relativos à produção de amido esterificado abrangido pelo código NC 3505 10 50, para os quais prestou garantias no âmbito do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2169/86.

19 Em Janeiro e Fevereiro de 1992, a Kyritzer declarou o fabrico de determinadas quantidades de amido esterificado.

20 Contudo, como a prova da utilização regular deste produto, isto é, da sua transformação subsequente noutro produto que não o amido ou a fécula ou da sua exportação para um país terceiro (a seguir «utilização regular»), apenas foi apresentada para parte destas quantidades, o Hauptzollamt, no mês de Maio de 1995, declarou parcialmente perdidas as cauções prestadas pela Kyritzer.

21 A reclamação apresentada pela Kyritzer destas decisões foi indeferida pelo Finanzgericht. O Bundesfinanzhof, ao qual apresentou um recurso de «Revision», entendeu que o Regulamento n.° 2220/85 era aplicável. Contudo, tendo dúvidas

quanto às disposições deste regulamento que regem as garantias em questão, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as questões seguintes:

«1) A utilização dos produtos transformados do código NC 3505 10 50 que está prevista nas disposições conjugadas dos artigos 10.°, n.° 1, e 14.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1722/93 constitui uma exigência principal, na acepção do artigo 20.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2220/85, cujo cumprimento deve ser comprovado no prazo estabelecido pelo artigo 28.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2220/85, sob pena de, por aplicação do artigo 22.°, n.os 1 e 2, do mesmo regulamento, se considerar perdida a garantia constituída?

2) Para o caso de resposta negativa à questão anterior: Pode então inferir-se, a partir do direito comunitário aplicável, um prazo para a apresentação da prova da utilização referida no artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1722/93, com a consequência de a garantia se considerar perdida total ou parcialmente (neste caso, em que medida?), se a prova for tardiamente apresentada?»

Primeira questão

22 Na primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber que tipo de exigência representa a obrigação de utilização regular prevista para os produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50 e em que prazo deve ser apresentada a prova do seu cumprimento, permitindo esses elementos determinar o destino das garantias prestadas.

Qualificação da exigência controvertida

23 A Kyritzer observa que o sexto considerando do Regulamento n.° 2169/86 e o décimo segundo considerando do Regulamento n.° 1722/93 salientam expressamente que é necessário definir, nesses dois regulamentos, as obrigações principais que cabem aos fabricantes e que são garantidas pela constituição de uma caução. A verdade é que, embora tenha instituído um regime especial para os produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50, o legislador comunitário em parte alguma indicou que a exigência suplementar que representa a utilização regular desses produtos constitui uma obrigação principal. Esta qualificação é expressamente reservada à transformação em produtos aprovados, a qual termina com o fabrico dos referidos produtos.

24 A Comissão explica que o regime próprio dos produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50 responde a uma preocupação de prevenção de fraudes e é imposto pela natureza especial dos referidos produtos, que podem ser novamente transformados em produtos de base e permitir assim ao fabricante cumular indevidamente as restituições à produção. A utilização regular prescrita para os produtos em causa no artigo 7.° do Regulamento n.° 2169/86 deve ser considerada como a continuação da transformação, e portanto como parte integrante desta. Se o Regulamento n.° 1722/93 estabelece uma distinção entre a fase de transformação, visada no artigo 8.°, e a fase de utilização regular, a que se refere o artigo 10.°, esta distinção não põe em causa a classificação, justificada pelo objectivo prosseguido, da exigência de utilização regular entre as exigências principais.

25 A título preliminar, importa recordar que, se a garantia controvertida foi prestada em aplicação do artigo 7.° do Regulamento n.° 2169/86, a sua liberação está sujeita, por força do artigo 14.° do Regulamento n.° 1722/93, às condições fixadas no artigo 10.° deste último regulamento. Esta circunstância, à qual acrescem as similitudes existentes entre os dois regulamentos, justifica que sejam tomados conjuntamente em consideração.

26 O artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2169/86 e o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1722/93 qualificam expressamente de exigência principal a transformação em produtos aprovados. Por outro lado, resulta do primeiro considerando do Regulamento n.° 3642/87 e do primeiro considerando do Regulamento n.° 165/89, que inseriram no Regulamento n.° 2169/86 disposições específicas para os produtos que integram o código NC 3505 10 50, que no essencial foram retomadas no Regulamento n.° 1722/93, que a exigência de uma utilização regular visa extrair as consequências da natureza especial do amido esterificado, o qual pode ser transformado numa matéria-prima cuja utilização pode dar lugar a um novo pedido de restituição à produção.

27 Conclui-se assim que a transformação em produtos aprovados constitui a operação essencial pretendida pelo legislador comunitário, e que o regime especial aplicado aos produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50 tem por objectivo garantir o carácter irreversível desta operação. Daí decorre que a obrigação de utilização regular introduzida no artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2169/86 e retomada no artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1722/93 deve ser considerada, independentemente do lugar que ocupe na regulamentação específica aplicável, como uma componente da obrigação de transformação. Por conseguinte, a qualificação expressa de exigência principal dada pelo legislador comunitário a esta última deve ser interpretada no sentido de ser extensiva à obrigação de utilização regular.

28 Este interpretação é corroborada pela importância que reveste a obrigação de utilização regular para a realização dos objectivos dos regulamentos que a impuseram. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.° 59 das suas conclusões, é pacífico que a luta contra a fraude no âmbito das operações de transformação do amido ou da fécula em amido esterificado é, desde 1987, um dos objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário nos regulamentos aplicáveis. A utilização regular dos produtos transformados, meio escolhido para atingir esse objectivo, responde portanto à definição da exigência principal dada pelo artigo 20.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2220/85, ou seja, uma exigência fundamental para os objectivos do regulamento que a impõe.

Prazo de prova

29 Quanto ao prazo em que deve ser apresentada a prova da utilização regular, a Kyritzer alega que, uma vez que, o artigo 28.° do Regulamento n.° 2220/85 não prevê nenhuma sanção em caso de ultrapassagem dos prazos que estabelece e que o artigo 24.° apenas prevê uma sanção em caso de não cumprimento de uma exigência subordinada, a prova do respeito de tal exigência pode ser apresentada ulteriormente.

30 Este argumento não é relevante, uma vez que foi anteriormente entendido que a obrigação controvertida deve ser considerada uma exigência principal.

31 A Comissão alega que há que aplicar à utilização regular o prazo previsto para a transformação em produtos aprovados, o qual, na data da constituição da garantia controvertida, era definido no artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2169/86 e correspondia à duração de validade do certificado de restituição.

32 Este argumento assenta numa leitura demasiado restritiva do artigo 14.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1722/93, do qual resulta claramente que o artigo 10.° do referido regulamento se aplica, no que respeita à liberação da caução prestada nos termos do artigo 7.° do Regulamento n.° 2169/86, a todos os processos — como o que é objecto do processo principal — ainda pendentes em 1 de Julho de 1993.

33 O artigo 10.° do Regulamento n.° 1722/93 altera as modalidades de prova e de controlo até então em vigor relativamente ao respeito da obrigação de utilização regular. Contudo, não estabelece um prazo específico para o cumprimento desta obrigação, nem para a produção das respectivas provas. Há portanto que aplicar as

disposições de alcance geral do artigo 28.° do Regulamento n.° 2220/85, que regulamentam as hipóteses em que não há qualquer prazo previsto para a produção das provas necessárias para obter a liberação de uma garantia.

34 Em conformidade com o artigo 28.°, n.° 1, alínea b), e n.° 2 do Regulamento n.° 2220/85, a prova da utilização regular deve portanto ser produzida no prazo de doze meses a contar da data em que foi cumprida e, no máximo, de três anos a contar da constituição da garantia, salvo caso de força maior. Se esses prazos não forem respeitados, a garantia é adquirida na totalidade em aplicação de artigo 22.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 2220/85.

35 A Kyritzer sustentou igualmente que a perda da garantia em caso de ultrapassagem dos prazos previstos para a produção da prova da utilização regular constituía uma discriminação dos fabricantes dos produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50 em relação aos dos outros produtos aprovados.

36 A esse respeito, basta recordar que a diferença entre o tratamento aplicado aos fabricantes dos produtos abrangidos pelo código NC 3505 10 50 e o reservado aos fabricantes de outros produtos aprovados é justificado pelos riscos de fraude próprios à actividade dos primeiros. Sendo as situações diferentes, é conforme ao princípio da não discriminação que não sejam tratadas de modo igual.

37 A Kyritzer pretendeu, por último, que a perda da totalidade da garantia no caso de a prova de utilização regular não ser feita num determinado prazo constitui uma violação do princípio da proporcionalidade.

38 Este argumento não pode ser acolhido. Por um lado, tal sanção é incontestavelmente susceptível de atingir o objectivo da luta contra a fraude prosseguido pelo legislador. Por outro lado, a fixação de um prazo para além do qual a falta de apresentação da prova exigida é equiparada ao não cumprimento da obrigação é necessária para obviar aos inconvenientes que resultariam do prolongamento indefinido de uma situação de incerteza quanto ao estatuto da garantia prestada.

39 Assim, há que responder à primeira questão que o artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1722/93 deve ser interpretado no sentido de que a utilização de um produto abrangido pelo código NC 3505 10 50, regulada por este diploma, constitui uma exigência principal na acepção do artigo 20.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2220/85, *cujo cumprimento deve ser comprovado nos prazos estabelecidos no* artigo 28.° do referido regulamento, sob pena de, em aplicação do artigo 22.°, n.^{os} 1 e 2 do mesmo regulamento, a totalidade da garantia ser declarada perdida.

Segunda questão

40 Tendo em consideração a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda.

Quanto às despesas

41 As despesas efectuadas pela Comissão, que apresentou 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundesfinanzhof, por despacho de 4 de Julho de 1996, declara:

1) **O artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1722/93 da Comissão, de 30 de Junho de 1993, que determina as normas de execução dos Regulamentos (CEE) n.° 1766/92 e (CEE) n.° 1418/76 do Conselho no que respeita às restituições à produção no sector dos cereais e do arroz, deve ser interpretado do seguinte modo:**

   — **a utilização de um produto abrangido pelo código NC 3505 10 50, regulada por este diploma, constitui uma exigência principal na acepção do artigo 20.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2220/85 da Comissão, de 22 de Julho de 1985, que fixa as regras comuns de aplicação do regime de garantias para os produtos agrícolas;**

   — **o seu cumprimento deve ser comprovado nos prazos estabelecidos no artigo 28.° do referido regulamento, sob pena de, em aplicação do artigo 22.°, n.os 1 e 2, do mesmo regulamento, a totalidade da garantia ser declarada perdida.**

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Julho de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann