Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de dezembro de 2012 *

«Agricultura — Regulamento (CEE) n.º 3665/87 — Artigo 11.º — Restituições à exportação — Pedido de restituição por uma exportação que não confere o direito à restituição — Sanção administrativa»

No processo C-562/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Bundesfinanzhof (Alemanha), por decisão de 7 de setembro de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 9 de novembro de 2011, no processo

**Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)**

contra

**Hauptzollamt Hamburg-Jonas,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Ilešič (relator), exercendo funções de presidente da Quinta Secção, E. Levits e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de outubro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA), por D. Ehle, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por G. von Rintelen e B. Burggraaf, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2945/94 da Comissão, de 2 de dezembro de 1994 (JO L 310, p. 57), e pelo Regulamento (CE) n.º 495/97 da Comissão, de 18 de março de 1997 (JO L 77, p. 12).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (a seguir «SEPA») e o Hauptzollamt Hamburg-Jonas, a respeito da aplicação de uma sanção administrativa à SEPA por ter pedido indevidamente uma restituição à exportação.

### Quadro jurídico

3 O Regulamento n.º 3665/87 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão, de 15 de abril de 1999, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 102, p. 11, e retificação no JO 1999, L 180, p. 53), o qual, por sua vez, foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 612/2009 da Comissão, de 7 de julho de 2009, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 186, p. 1). O litígio no processo principal continua, porém, a reger-se pelo Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado.

4 O artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2945/94, dispunha:

«Sempre que se verifique que, com vista à concessão de uma restituição à exportação, um exportador solicitou uma restituição superior à aplicável, a restituição devida para a exportação em causa será a aplicável aos produtos efetivamente exportados, diminuída de um montante correspondente:

a) À metade da diferença entre a restituição solicitada e a restituição aplicável à exportação efetivamente realizada;

b) Ao dobro da diferença entre a restituição solicitada e a restituição aplicável, se o exportador tiver fornecido deliberadamente informações falsas.»

5 O segundo parágrafo desse artigo 11.º, n.º 1, precisava que «[se considera] como restituição solicitada o montante calculado com base nas informações fornecidas [pelo requerente] […]»

6 O terceiro parágrafo do referido artigo 11.º, n.º 1, dispunha:

«A sanção referida na alínea a) não será aplicável:

[a)] nos casos de força maior;

[b)] em casos excecionais caracterizados por circunstâncias não controláveis pelo exportador, que tenham ocorrido após a aceitação da declaração de exportação ou da declaração de pagamento pelas autoridades competentes, desde que, imediatamente após delas ter tido conhecimento [...], o exportador as tenha notificado às autoridades competentes, a não ser que estas já tenham verificado que a restituição solicitada era incorreta;

[c)] em caso de erro manifesto no que respeita à restituição solicitada, reconhecido pelas autoridades competentes;

[…]»

7 O quarto parágrafo do mesmo artigo 11.º, n.º 1, referia:

«Quando da redução referida nas alíneas a) ou b) resultar um montante negativo, o exportador pagará esse montante negativo.»

8 O Regulamento n.º 495/97, que entrou em vigor em 26 de março de 1997, alterou o artigo 11.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 3665/87, da seguinte forma:

«[...]

b) Nos casos excecionais em que o exportador, imediatamente após verificar que solicitou uma restituição excessiva, tomar a iniciativa de comunicar por escrito esse facto às autoridades competentes, a menos que estas tenham [comunicado] ao exportador a sua intenção de examinar o pedido, ou que o exportador tenha tomado conhecimento dessa intenção por outra via, ou que as autoridades competentes já tenham verificado que a restituição solicitada era incorreta».

9 O artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87 dispunha:

«Não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável, e, caso esses produtos se destinem à alimentação humana, quando a sua utilização para esse fim ficar excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.»

## Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 De fevereiro de 1997 a janeiro de 1998, a SEPA apresentou ao Zollamt Hallbergmoos (Serviço Aduaneiro de Hallbergmoos) declarações de exportação de lotes de carne de bovino. A SEPA tinha juntado a essas declarações de exportação os certificados sanitários exigidos pelos serviços veterinários, com a informação de que a carne provinha de matadouros alemães «isolados», isto é, matadouros em que são abatidos os animais doentes e os animais sujeitos a abate urgente por razões especiais.

11 O Serviço Aduaneiro Principal competente para o desalfandegamento dessas mercadorias, o Hauptzollamt Landshut, transmitiu essas declarações de exportação ao Hauptzollamt Hamburg-Jonas, que, nos termos da política agrícola comum da União Europeia, era o organismo competente para a concessão e pagamento das restituições à exportação. Contudo, o Hauptzollamt Landshut não transmitiu em todos os casos ao Hauptzollamt Hamburg-Jonas os certificados sanitários que a SEPA tinha juntado às suas declarações de exportação.

12 Depois de ter inicialmente concedido e pagado à SEPA restituições no montante total de 1 633 436 DEM, o Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por decisões de 15 e 22 de novembro de 1999, exigiu a recuperação dessas restituições pelo facto de não estar preenchida a condição relativa à qualidade sã, leal e comerciável a que se refere o artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87.

13 Com efeito, na sequência de uma instrução de 16 de setembro de 1997 emitida pelas autoridades públicas, o Hauptzollamt Hamburg-Jonas tinha considerado que a carne proveniente de matadouros isolados não era de qualidade sã, leal e comerciável.

14 A SEPA impugnou em juízo a recuperação dessas restituições. Uma vez que os matadouros isolados dispunham de atestados veterinários de acordo com os quais a carne era própria para consumo humano e que, para efeitos das formalidades aduaneiras, tinham igualmente sido passados outros certificados sanitários, a SEPA alegou que a qualidade sã, leal e comerciável dos lotes de carne exportados não podia ser posta em causa.

15 Em sede de reenvio prejudicial do Bundesfinanzhof, o Tribunal de Justiça considerou que o caráter comercializável do produto «em condições normais» é um elemento inerente ao conceito de «qualidade sã, leal e comerciável» e que uma carne como a que está em causa no processo principal, cuja produção, tratamento e distribuição são consideravelmente restritos, mesmo que respeite os critérios sanitários e seja objeto de transação comercial, não pode ser considerada comercializável «em condições normais» (acórdão de 26 de maio de 2005, SEPA, C-409/03, Colet., p. I-4321, n.os 26 e 30). Na sequência, nomeadamente, desse acórdão, foi negado provimento ao recurso da SEPA, tendo-se convertido em definitiva a recuperação dessas restituições.

16 Na sequência das suas decisões de recuperação de 15 e 22 de novembro de 1999, o Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por decisão de 23 de novembro de 1999, tinha igualmente aplicado à SEPA a sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado. Essa sanção era de 816 718 DEM.

17 A SEPA apresentou uma reclamação dessa decisão de sanção, que foi deferida pelo Hauptzollamt Hamburg-Jonas na medida em que essa decisão era relativa a lotes de carne para os quais o Hauptzollamt Landshut tinha juntado o certificado sanitário à declaração de exportação conforme transmitida. A este respeito, o Hauptzollamt Hamburg-Jonas considerou que, nos casos em se pudesse inferir dos documentos que lhe tinham sido transmitidos que a carne provinha de matadouros isolados, não estavam preenchidas as condições exigidas de aplicação do referido artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a).

18 Consequentemente, depois de reduzir em 62 723 euros o montante da sanção inicialmente aplicada por decisões modificativas de 3 de maio de 2002 e 8 de abril de 2004, o Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por decisão de 31 de janeiro de 2006, indeferiu a reclamação da SEPA quanto ao restante.

19 A SEPA recorreu dessa decisão para o Finanzgericht Hamburg, que negou provimento ao recurso por acórdão de 8 de setembro de 2008. Atualmente encontra-se pendente no Bundesfinanzhof um recurso de «Revision» desse acórdão.

20 Considerando que a decisão da causa necessita de uma interpretação do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado, o Bundesfinanzhof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve aplicar-se uma sanção a um exportador que, apesar de a exportação em causa não dar direito a restituição, apresenta um pedido de restituição à exportação no qual expõe corretamente a matéria de facto pertinente para a concessão de tal restituição?»

## Quanto à questão prejudicial

21 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado, deve ser interpretado no sentido de que se deve aplicar a redução prevista no primeiro parágrafo, alínea a), desse n.º 1, quando um exportador, de boa-fé e através de uma descrição exata da natureza e da proveniência da mercadoria em causa, apresenta um pedido de restituição para uma exportação que não confere o direito à restituição.

22 Segundo a SEPA, há que responder pela negativa a esta questão. Salienta que as suas declarações de exportação identificavam os lotes de carne de bovino em causa como provenientes de matadouros isolados e tinham sido acompanhadas de certificados sanitários. Só depois, quando teve conhecimento das instruções das autoridades alemãs competentes no sentido de que a carne proveniente de matadouros isolados não preenchia a condição relativa à qualidade sã, leal e comerciável a que se refere o artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87 e quando esse entendimento foi confirmado no acórdão SEPA, já referido, pôde a SEPA saber que as exportações em causa não davam direito à restituição. Entende que, nestas circunstâncias, não se justifica aplicar-lhe a sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), desse regulamento.

23 O Governo austríaco partilha dessa posição. Pelo contrário, a Comissão Europeia entende que se deve responder pela afirmativa à questão submetida.

24 A esse respeito, há que recordar, antes de mais, que a redução prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado, deve ser aplicada não só quando é devida uma restituição que, no entanto, é inferior à pedida pelo exportador mas também nos casos em que se verifique que nenhuma restituição é devida, isto é, quando o montante da restituição seja igual a zero (v., a respeito do artigo 51.º, n.º 1, do Regulamento n.º 800/1999, cuja redação correspondia à do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87, acórdãos de 27 de abril de 2006, Elfering Export, C-27/05, Colet., p. I-3681, n.º 27, e de 24 de abril de 2008, AOB Reuter, C-143/07, Colet., p. I-3171, n.º 22). Essa redução leva, nesses casos, a um montante negativo, que, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 3665/87, deve ser pago pelo exportador.

25 Em seguida, há que recordar que esse mecanismo de redução consiste em aplicar o pagamento de uma penalização cujo montante é determinado proporcionalmente ao montante que teria sido indevidamente recebido pelo exportador se a restituição pedida tivesse sido concedida. Trata-se de uma sanção que faz parte do regime de restituições à exportação e que não tem caráter penal (v., neste sentido, acórdãos de 11 de julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colet., p. I-6453, n.º 43; AOB Reuter, já referido, n.º 18; e de 5 de junho de 2012, Bonda, C-489/10, n.º 30).

26 A responsabilidade em que se baseia essa sanção tem um caráter essencialmente objetivo. Daqui resulta que a redução prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87 deve ser aplicada mesmo quando o exportador não tenha cometido nenhuma falta (acórdãos AOB Reuter, já referido, n.ºs 17 e 19, e de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o., C-367/09, Colet., p. I-10761, n.º 58.

27 Por último, há que recordar que, no caso de as declarações de exportação terem sido inicialmente aceites pelas autoridades competentes e de se verificar com base em considerações posteriores a essa aceitação que a exportação em causa não conferia o direito à restituição, a sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87 deve, em princípio, ser aplicada (acórdão AOB Reuter, já referido, n.ºs 27 e 30).

28 Resulta dessa jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que a argumentação da SEPA, partilhada pelo Governo austríaco, segundo a qual a sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87 se torna inaplicável pelo simples facto de o exportador estar de boa-fé e ter dado uma descrição exata da natureza e da proveniência das mercadorias em causa nas suas declarações de exportação, não pode ser acolhida. Com efeito, ao invés do artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 3665/87, o primeiro parágrafo, alínea a), deste n.º 1 aplica-se nomeadamente nos casos em que o exportador, com base na natureza e na proveniência das mercadorias, entendeu e garantiu que estas eram de qualidade sã, leal e comerciável e posteriormente se verificou que essa informação estava errada (v., por analogia, acórdão SGS Belgium e o., já referido, n.ºs 57 a 59).

29 A este respeito, o Tribunal de Justiça já precisou que, mesmo que o exportador não proceda a uma declaração expressa sobre a existência de uma qualidade sã, leal e comerciável da mercadoria, o seu pedido de restituição não deixa de significar que garante de forma implícita que essa condição está preenchida (acórdão de 1 de dezembro de 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Colet., p. I-10349, n.º 32). Quando, posteriormente, se verifica que essa declaração implícita contida no pedido de restituição era errada, é aplicada ao exportador a sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87, a menos que seja aplicável um dos casos de isenção previstos no terceiro parágrafo desse n.º 1 (acórdão Elfering Export, já referido, n.º 30).

30 Resulta de todos os elementos acima expostos que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, em que, apesar da boa-fé do exportador e da descrição exata da natureza e da proveniência da mercadoria, é errada a afirmação inerente ao pedido de restituição de que essa mercadoria é de qualidade sã, leal e comerciável, deve aplicar-se a redução prevista no referido artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), a menos que seja aplicável uma das isenções enumeradas no terceiro parágrafo desse n.º 1.

31 Quanto a essas isenções, a SEPA invocou a existência de um caso de força maior, na aceção do artigo 11.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87, e de um caso excecional, na aceção do n.º 1, terceiro parágrafo, alínea b), desse artigo 11.º

32 O conceito de «força maior» no domínio dos regulamentos agrícolas deve ser entendido no sentido de circunstâncias alheias ao operador em causa, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não poderiam ser evitadas apesar de todos os esforços desenvolvidos (acórdão Käserei Champignon Hofmeister, já referido, n.º 79 e jurisprudência aí referida).

33 Ora, contrariamente ao que alega a SEPA, nem a instrução das autoridades alemãs competentes, no sentido de a carne proveniente de matadouros isolados não preencher a condição relativa à qualidade sã, leal e comerciável, nem, no mesmo sentido, o conteúdo do acórdão SEPA, já referido, podem ser qualificados de anormais e de imprevisíveis. Como o Tribunal de Justiça considerou nos n.os 29 e 30 desse acórdão, já resultava de legislação comunitária entrada em vigor antes das exportações efetuadas pela SEPA que a carne proveniente de matadouros isolados, mesmo que respeitasse os critérios sanitários, só podia ser admitida para consumo humano no mercado local e unicamente se tivessem sido respeitadas diversas condições adicionais.

34 No que respeita à isenção prevista para os «casos excecionais», resulta da letra do artigo 11.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 3665/87, quer na sua redação resultante do Regulamento n.º 2945/94 quer na redação resultante do Regulamento n.º 495/97, que o legislador da União quis permitir que os exportadores que tenham erradamente apresentado um pedido de restituição não sejam sujeitos à sanção prevista no primeiro parágrafo, alínea a), desse n.º 1 quando descobrirem, depois da apresentação do pedido, ou mesmo depois da sua aceitação, que esse pedido não se justifica e disso informarem imediatamente as autoridades competentes.

35 No caso, a SEPA alegou no Tribunal de Justiça que, antes da adoção pelas autoridades alemãs competentes da instrução no sentido de a carne proveniente de matadouros isolados não preencher a condição relativa à qualidade sã, leal e comerciável, essas autoridades se tinham baseado na premissa inversa, a de que a carne proveniente de matadouros isolados preenchia todas as condições para ser exportada com direito a restituições à exportação. Alega igualmente que essa instrução não tinha sido publicada e que, logo que dela tinha tomado conhecimento, tinha deixado de apresentar pedidos de restituição à exportação relativamente a esses produtos.

36 Cabe ao tribunal nacional verificar se isso é exato e se a sua relevância não é posta em causa por outros elementos. Sem prejuízo dessa verificação, é possível equiparar um conjunto de circunstâncias particulares como as mencionadas no número anterior do presente acórdão à existência de um caso excecional, na aceção do artigo 11.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 3665/87.

37 Em face do exposto, há que responder à questão submetida que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87, conforme alterado, deve ser interpretado no sentido de que, sem prejuízo das isenções previstas no terceiro parágrafo desse n.º 1, há que aplicar a redução prevista no primeiro parágrafo, alínea a), do referido n.º 1, nomeadamente, quando se verifique que a mercadoria para cuja exportação foi pedida uma restituição não era de qualidade sã, leal e comerciável, não obstante o facto de o exportador estar de boa-fé e ter corretamente descrito a natureza e a proveniência dessa mercadoria.

## Quanto às despesas

38 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 efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

**O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2945/94 da Comissão, de 2 de dezembro de 1994, e pelo Regulamento (CE) n.º 495/97 da Comissão, de 18 de março de 1997, deve ser interpretado no sentido de que, sem prejuízo das isenções previstas no terceiro parágrafo desse n.º 1, há que aplicar a redução prevista no primeiro parágrafo, alínea a), do referido n.º 1, nomeadamente, quando se verifique que a mercadoria para cuja exportação foi pedida uma restituição não era de qualidade sã, leal e comerciável, não obstante o facto de o exportador estar de boa-fé e ter corretamente descrito a natureza e a proveniência dessa mercadoria.**

Assinaturas