ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
14 de Setembro de 1995 *

No processo C-49/94,

Irlanda, representada por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Xavier Lewis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por John Handoll, Solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Goméz de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

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

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Junho de 1995, na qual a Irlanda foi representada por Richard Law Nesbitt, Senior Counsel, e a Comissão por James Macdonald Flett e Klaus-Dieter Borchardt, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistidos por John Handoll, Solicitor,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Junho de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Fevereiro de 1994, a Irlanda pediu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13), na parte em que exclui 6 343 429 IRL do financiamento comunitário.

2 A justificação da exclusão deste montante encontra-se nos relatórios de síntese relativos aos resultados dos controlos do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», do exercício de 1989 (Doc. VI/303/91 da Comissão, de 27 de Julho de 1992) e do exercício de 1990 (Doc. VI/119/93 da Comissão, de 1 de Outubro de 1993). Neles a Comissão refere controlos que revelaram que a duração máxima da armazenagem autorizada pela regulamentação comunitária de certas carnes de bovino, que tinham sido armazenadas antes da exportação e em relação às quais tinham sido pedidas e pagas adiantadamente restituições à exportação, tinha sido ultrapassada. Os documentos exigidos pelas autoridades irlandesas não lhes permitiam controlar o respeito, pelo exportador, das condições de prefinanciamento; nomeadamente, nenhuma declaração em boa e devida forma havia sido entregue dentro do prazo, em conformidade com o artigo 30.° do Regulamento (CEE) n.° 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). O formulário utilizado deveria ter sido o documento administrativo único (DAU), a que se refere o Regulamento (CEE) n.° 1900/85 do Conselho, de 8 de Julho de 1985, que institui formulários comunitários de declaração de exportação e de importação (JO L 179, p. 4). Finalmente, os controlos físicos tinham sido insuficientes.

3 No âmbito do presente litígio, a Comissão censura a Irlanda por não ter respeitado a regulamentação comunitária em matéria de restituições à exportação de carnes de bovino e, mais especialmente, as disposições relativas aos documentos exigidos aos exportadores para estes beneficiarem do pagamento adiantado das restituições à exportação.

4 Resulta do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5, EE 03 F17 p. 182), que pode ser paga antecipadamente uma restituição em relação aos produtos e mercadorias colocados em regime de entreposto ou de zona franca com vista à sua exportação num prazo determinado.

5 O capítulo III do título II do Regulamento n.° 3665/87 descreve as condições de aplicação do Regulamento n.° 565/80, designadamente as formalidades necessárias quando um exportador deseje obter o pagamento adiantado de restituições à exportação.

6 Com efeito, o artigo 25.° deste regulamento prevê que, através de uma declaração de pagamento, o exportador deve manifestar a sua vontade de exportar os produtos após a armazenagem e receber uma restituição. No momento da aceitação da declaração de pagamento, os produtos são colocados sob controlo aduaneiro até que deixem o território aduaneiro da Comunidade (artigo 26.°). O período durante o qual os produtos podem permanecer sob regime aduaneiro de entreposto é de seis meses, a contar do dia da aceitação da declaração de pagamento (artigo 28.°, n.° 5). Este período foi aumentado, porém, para nove meses em relação à campanha de 1989, pelo Regulamento (CEE) n.° 2675/88 da Comissão, de 29 de Agosto de 1988 (JO L 239, p. 20), e para sete meses em relação à campanha de 1990, pelo Regulamento (CEE) n.° 2965/89 da Comissão, de 29 de Setembro de 1989 (JO L 281, p. 103). No último dia deste prazo, o mais tardar, o exportador deve apresentar uma declaração de exportação (artigo 30.°). Os produtos devem abandonar o território aduaneiro da Comunidade nos sessenta dias subsequentes ao dia em que deixem de estar sujeitos ao regime de entreposto (artigo 32.°).

7 O Regulamento n.° 3665/87 não descreve o que deve ser a «declaração de exportação» referida no seu artigo 30.° É, todavia, conveniente ter em conta o texto do artigo 3.° do mesmo regulamento, segundo o qual:

«1. Por dia de exportação entende-se a data em que o serviço aduaneiro aceita a declaração de exportação em que se indica que será pedida uma restituição.

2. A data de aceitação da declaração de exportação determina:

a) a taxa de restituição aplicável, se não tiver havido fixação antecipada da restituição;

b) os ajustamentos a efectuar, se for caso disso, nas taxas de restituição se tiver havido fixação antecipada da restituição.

3. É equiparado à aceitação da declaração de exportação qualquer acto com os mesmos efeitos jurídicos que essa aceitação.

4. O dia de exportação é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado.

5. O documento utilizado aquando da exportação para beneficiar de uma restituição deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição e nomeadamente:

a) a designação dos produtos de acordo com a nomenclatura utilizada para as restituições;

b) a massa líquida desses produtos ou, se for caso disso, a unidade de medida a ter em consideração no cálculo da restituição;

c) desde que tal seja necessário para o cálculo da restituição, a composição dos produtos considerados ou uma referência a essa composição.

Caso o documento referido no presente número seja a declaração de exportação, esta deve conter, para além dessas indicações, a menção 'código restituição'.

6. No momento dessa aceitação ou desse acto, os produtos ficam sob controlo aduaneiro até à sua saída do território aduaneiro da Comunidade.»

8 No caso em apreço, os documentos exigidos pelas autoridades irlandesas eram os seguintes:

1) quando a carne de bovino era armazenada e eram pedidas restituições à exportação, eram preenchidos dois formulários:

— um formulário «C & E 977», pelo qual a carne era colocada sob controlo aduaneiro de entreposto;

— um formulário «AP», que constituía um pedido de pagamento adiantado de restituições à exportação;

2) quando o proprietário da carne de bovino decidia exportá-la, preenchia um formulário «C & E 978», de modo que a carne passava então do regime aduaneiro de entreposto ao regime de exportação;

3) um último formulário «D & C» era preenchido no momento da exportação física da carne.

9 A recorrente invoca um primeiro fundamento, segundo o qual as exigências referidas no artigo 30.° do Regulamento n.° 3665/87 foram respeitadas. Ao exigir, para efeitos da declaração de exportação, a utilização do documento administrativo único (DAU), mencionado no Regulamento n.° 1900/85, a Comissão tentou impor uma interpretação não razoável do Regulamento n.° 3665/87, de modo algum apoiada pelo seu teor literal. Com efeito, o artigo 30.° deste regulamento não define a noção de declaração de exportação, e o seu artigo 3.°, nos seus n.^{os} 3 e 5, deixa entender que ela pode ser constituída por uma série de actos. Finalmente, o artigo 6.°, n.° 1, alínea e), do Regulamento n.° 1900/85 prevê que este regulamento não prejudica a utilização de formulários especiais para facilitar a declaração em casos particulares.

10 Segundo a Irlanda, quando as autoridades aduaneiras recebiam o formulário C & E 978 tinham na sua posse todos os dados necessários para poder controlar o respeito das condições de aplicação da regulamentação comunitária, uma vez que podiam reportar-se ao documento anterior C & E 977. O conjunto destes actos constituía, portanto, a declaração de exportação.

11 A Comissão considera, em contrapartida, que as condições do artigo 30.° do Regulamento n.° 3665/87 não foram respeitadas, porque devia ter sido utilizado o documento de exportação normalizado ou um documento com a mesma função e o mesmo efeito. O formulário comunitário normalizado é o documento administrativo único (DAU) previsto pelo Regulamento n.° 1900/85, utilizado pela grande maioria dos outros Estados-Membros.

12 De resto, tanto na sua forma como nos seus efeitos, os documentos que constituíam, segundo a recorrente, a declaração de exportação não tinham essa função. O formulário C & E 977 era descrito como um «registo das mercadorias PAC colocadas sob controlo antes da data de exportação» e o formulário C & E 978 como um «aviso de carregamento de produtos PAC para exportação». Este último formulário não previa, aliás, a menção de uma data de aceitação. O «formulário de declaração de exportação e de controlo de mercadorias colocadas

sob controlo aduaneiro antes da sua exportação» (formulário D & C) teria podido servir validamente de declaração de exportação, mas ele era apresentado no momento da saída das mercadorias do território aduaneiro ou pouco tempo depois, quer dizer, muito depois da expiração do prazo previsto pelo Regulamento n.° 3665/87 para a apresentação de uma declaração de exportação.

13 A Comissão assinala finalmente que a pretensa declaração de exportação não desempenhava efectivamente a função essencial de uma declaração de exportação, que deve permitir verificar o preenchimento das condições do prefinanciamento e, mais especialmente, o facto de a exportação ocorrer no prazo de sessenta dias previsto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87. Ora, designadamente, o formulário C & E 978 não continha qualquer indicação quanto ao destino da mercadoria e não era datado nem carimbado pela alfândega.

14 Tal como resulta do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13, EE 03 F3 p. 220), só são financiados pela Secção «Garantia» do FEOGA as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

15 De acordo com o disposto no Regulamento n.° 3665/87, um exportador que deseje beneficiar de restituições à exportação deve apresentar uma declaração de exportação e velar por que os produtos deixem o território aduaneiro dentro de um certo prazo.

16 Pelo Regulamento n.° 1900/85, o Conselho pôs em prática um formulário comunitário de declaração de exportação válido para a exportação de mercadorias para fora do território aduaneiro da Comunidade. Uma vez que, por um lado, este regulamento permite, em certos casos, a utilização de formulários especiais e que, por outro, o Regulamento n.° 3665/87 não contém qualquer referência a este regulamento anterior mas unicamente uma descrição das menções que a declaração de exportação deve conter, há que examinar se os documentos exigidos pelas

autoridades irlandesas podiam constituir uma declaração de exportação em boa e devida forma, na acepção do artigo 30.° do Regulamento n.° 3665/87.

17 Contrariamente ao que afirma a recorrente, os documentos utilizados durante o período em litígio não podiam constituir essa declaração de exportação. Nenhum deles, com efeito, inclui a data de aceitação, ou seja, a data em que o serviço das alfândegas aceita a declaração de exportação onde se indica que será pedida uma restituição à exportação. Embora alguns formulários apresentados ao Tribunal mencionassem efectivamente uma data de saída do entreposto («date ex warehouse»), nada indica, em contrapartida, que esta data tenha sido aposta ou mesmo visada pelos serviços aduaneiros no momento da apresentação da declaração de exportação. O primeiro fundamento da Irlanda deve, portanto, ser rejeitado.

18 A Irlanda invoca um segundo fundamento, segundo o qual as acusações da Comissão dizem respeito a formalidades administrativas acessórias, de modo que não infringiu a regulamentação comunitária.

19 Deve dizer-se, a este respeito, que o Regulamento n.° 729/70, já referido, exige aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias não só para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA (artigo 8.°), mas também para facilitarem os controlos que a Comissão considerar útil efectuar (artigo 9.°).

20 Documentos que não contenham a data de aceitação aposta pela autoridade aduaneira não permitem saber com uma certeza que exclua qualquer risco de erro ou de fraude a data em que o exportador apresentou uma declaração de exportação. A data de aceitação da declaração é, aliás, indispensável, na medida em que serve de referência para determinar a taxa de restituição aplicável e para controlar se os produtos são exportados no prazo imposto pelo regulamento. Trata-se, por conseguinte, de formalidade essencial e não acessória, como pretende a Irlanda. Este fundamento deve, portanto, ser rejeitado.

21 No seu terceiro fundamento, a Irlanda sublinha igualmente que, mesmo a supor que não tenha cumprido as formalidades essenciais quanto à aplicação do Regulamento n.° 3665/87, a recusa da Comissão de reconhecer as despesas em litígio deve ser considerada excessiva e desproporcionada.

22 Basta verificar que, tendo em conta o carácter essencial das formalidades que não foram respeitadas, a impossibilidade de controlar o respeito do prazo dentro do qual os produtos deviam ser exportados e, portanto, a probabilidade de perdas ou mesmo de fraudes em detrimento do orçamento comunitário, o montante não reconhecido pela Comissão, limitado a 2% das despesas em causa, não pode ser considerado excessivo e desproporcionado. Este fundamento deve, pois, ser também rejeitado.

23 No seu último fundamento, a Irlanda afirma que a interpretação do regulamento pela Comissão constitui violação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica.

24 Ora, não resulta da leitura dos diversos regulamentos comunitários, nem da sua interpretação pela Comissão, ter havido violação destes princípios. O último fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Quanto às despesas

25 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão requereu a condenação da Irlanda nas despesas. Tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A Irlanda é condenada nas despesas.**

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Setembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann