CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 23 de Setembro de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas apresentou-vos um pedido de interpretação do Regulamento n.° 1371/81 da Comissão, de 19 de Maio de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação administrativa dos montantes compensatórios monetários (JO 1981, L 138, p. 1; EE 03 F21, p. 250), e especialmente do n.° 3 do seu artigo 17.°, que estatui o seguinte:

«...

O pagamento dos montantes compensatórios monetários será efectuado pelas autoridades competentes no prazo de dois meses a contar do dia do depósito do *dossier* completo, salvo:

a) Caso de força maior,

b) Quando se tenha iniciado uma investigação administrativa respeitante ao direito aos montantes compensatórios monetários. Nesse caso, o pagamento não se efectuará senão após o reconhecimento do direito aos montantes compensatórios monetários.»

Como os factos e antecedentes do processo são referidos no relatório para audiência, não tenho necessidade de fazer aqui o seu resumo.

Examinarei, sucessivamente, o problema de saber a partir de que momento começa a correr o prazo de dois mesespara o pagamento e a interpretação a dar à noção de «força maior», fazendo referência, de cada vez, ao teor da questão colocada pelo juiz do reenvio.

1. O *termo* a quo *do prazo de dois meses*

O Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas começa por perguntar se

«o n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/81 da Comissão deverá ser interpretado no sentido de que o prazo de dois meses para o pagamento dos montantes compensatórios monetários, previsto por esta disposição, começa a correr no dia seguinte ao da apresentação pelo interessado, à autoridade nacional competente, do pedido de pagamento dos montantes compensatórios monetários e dos outros documentos que deve juntar, ou no sentido de que esse prazo só começa a correr depois de se verificar, com base no exame dos documentos apresentados, a efectuar pela autoridade nacional competente, que o respectivo *dossier* está completo e que o interessado tem direito a montantes compensatórios monetários»?

Denkavit e a *Comissão* entendem que o montante determinante para o início da contagem do prazo é a entrega à autoridade competente, no caso concreto o Office central des contingents et des licences (OCCL), do pedido e dos documentos que obrigatoriamente devem acompanhá-lo.

Pelo contrário, o *Estado belga* considera que o *dossier* não está completo e que, por isso, o prazo de dois meses não começa a correr senão quando o OCCL encerra o processo administrativo, o qual em seu entender, compreende (por ordem cronológica) as fases seguintes: recepção do pedido; inscrição

* Tradução do francês.

do pedido e atribuição de um número de ordem; comunicação desse número de referência ao requerente; fotocópia do documento aduaneiro; exame comparativo das declarações e do documento aduaneiro; eventual inquérito junto da administração alfandegária.

Em minha opinião, não pode haver qualquer dúvida de que a interpretação correcta é a primeira, por razões que decorrem tanto da letra como do objectivo do artigo 17.°

Por um lado, o texto é claro: o prazo corre «a contar do dia do depósito do *dossier* completo». Ora, o depósito é necessariamente um acto do requerente; não depende da actuação da entidade à qual o interessado dirigiu o seu pedido.

Decerto que esta pode verificar se o *dossier* está completo, isto é, se todos os documentos exigidos se encontram juntos ao pedido, mas o interessado, em todo o caso, deve poder conhecer, de uma forma clara e precisa, a data em que começa a correr o prazo.

No caso em apreço, a administração belga terá encarregado um ou mais funcionários da recepção e registo dos novos pedidos.

Estes funcionários terão verificado se vinham juntos os documentos exigidos. Na realidade, para as importações provenientes dos Países Baixos, tratar-se-ia de um único documento: um exemplar da declaração X-10 (ver sobre esta matéria a comunicação do Ministério da Agricultura publicada no *Moniteur belge* de 25. 2. 1982).

Caso faltasse este documento, o pedido não teria sido aceite e o prazo não teria começado a correr.

No caso contrário, o pedido teria sido imediatamente registado e seria a data desse registo que marcaria o início do prazo.

A verificação da conformidade do exemplar da declaração X-10, junto ao pedido, com aquele que foi directamente enviado para a alfândega, faz parte, sem dúvida, do exame do bem-fundado de um pedido.

Por outro lado, resulta do segundo considerando do Regulamento n.° 343/74 da Comissão, de 11 de Fevereiro de 1974 (JO 1974, L 40, p. 4), que introduziu a ideia de um prazo de pagamento dos MCM na regulamentação relativa às regras de aplicação destes montantes, que a finalidade desta disposição consiste em «evitar distorções na concorrência entre os operadores dos Estados-membros». A mesma motivação esteve presente no décimo quarto considerando do Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975 (JO 1975, L 139, p. 37), cuja parte relativa às regras de aplicação administrativa dos MCM foi precisamente revogada pelo Regulamento n.° 1371/81, que ora vos cumpre interpretar.

Esse objectivo seria posto em causa, se o momento a partir do qual começa a correr o prazo diferisse de um Estado-membro para outro, devido a eventuais divergências entre os processos nacionais ou à maior ou menor diligência das autoridades competentes. Foi por esta razão, igualmente, que se fixou um prazo relativamente curto, de forma a reduzir ao máximo as eventuais variações de tempo no pagamento dos MCM nos diferentes Estados-membros.

Finalmente, é natural e justo que o referido prazo de dois meses tenha o mesmo carácter imperativo e objectivo que o prazo imposto, por força do n.° 2 do mesmo artigo 17.° do Regulamento n.° 1371/81, aos requerentes. Estes devem, salvo caso de força maior,

apresentar os documentos relativos à concessão dos MCM, *sob pena de caducidade*, «nos doze meses seguintes ao dia em que as autoridades aduaneiras aceitaram a declaração de importação ou a declaração de exportação».

No acórdão do processo 266/84, de 22 de Janeiro de 1986 (Denkavit France/Forma, Colectânea, p. 149) [1], o Tribunal considerou que o prazo de dois meses, previsto no n.° 3, «completa o sistema» instaurado pelo n.° 2, cuja finalidade é «a definição das situações administrativas sem atrasos indevidos» (n.os 18 e 19). Ora, dar início ao prazo de dois meses (durante o qual a autoridade competente deve satisfazer a sua obrigação de pagamento) no momento em que o interessado apresentou o seu pedido e os documentos exigidos é tão necessário para a realização deste objectivo como iniciar o prazo de doze meses (durante o qual o interessado deve fazer entrega do seu *dossier*) no momento em que as autoridades aduaneiras aceitaram as declarações de importação ou de exportação.

A situação é completamente diferente quando a autoridade competente considera que o direito do requerente aos MCM é duvidoso. Nesse caso, tem a possibilidade, ao abrigo da alínea b) do n.° 3 do artigo 17.°, de abrir um inquérito administrativo, que pode retardar o pagamento, eventualmente para além dos dois meses, até que o direito aos MCM fique definitivamente provado. Mas, neste caso, a administração tem o dever de informar o requerente de que foi aberto um inquérito, e de que, por esse facto, o prazo, muito provavelmente, não poderá ser cumprido.

Se, no prazo de dois meses, não proceder à abertura do referido inquérito administrativo nem indeferir o pedido, a autoridade nacional fica obrigada a efectuar o pagamento dentro desse prazo.

Por todas estas razões, concluo que a interpretação correcta é a que consta da primeira parte da questão prejudicial, pelo que proponho que lhe seja dada a seguinte resposta:

«O n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento n.° 1371/81 da Comissão deve ser interpretado no sentido de que o prazo de dois meses, previsto para o pagamento dos MCM, começa a correr no dia seguinte ao da apresentação pelo interessado, à autoridade nacional competente, do pedido de pagamento e dos demais documentos que devem acompanhá-lo.»

2. *A noção de força maior*

O Tribunal de Bruxelas coloca depois as duas questões seguintes:

«2) A força maior, na acepção da alínea a) do n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/81, da Comissão, pode ser invocada quando a complexidade da regulamentação relativa à concessão dos montantes compensatórios monetários num determinado sector agrícola, bem como a resultante complexidade do exame do *dossier* apresentado e do cálculo dos montantes aplicáveis, impossibilitam a autoridade nacional competente de um Estado-membro de respeitar o prazo de dois meses fixado no n.° 3 do artigo 17.°, apesar da utilização de todo o pessoal disponível, em caso de aumento considerável e súbito do número de pedidos de montantes compensatórios monetários?

1 — Este acórdão incide sobre o Regulamento nº 1380/75, cujos artigos 14º, 15º e 16º prefiguram, com redacções ligeiramente diferentes, os nºs 1, 2 e 3 do artigo 17º do Regulamento nº 1371/81.

3) A autoridade nacional competente pode invocar a força maior, na acepção da alínea a) do n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/81, quando, devido a restrições orçamentais impostas pela lei nacional, não foi possível adequar o efectivo dos seus serviços a um aumento considerável e súbito do número de pedidos de concessão de montantes compensatórios monetários?»

Segundo o *Estado belga*, deve considerar-se força maior, na acepção da alínea a) do n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento n.° 1371/81, o concurso das três circunstâncias excepcionais seguintes:

— o aumento considerável e súbito dos pedidos de MCM, que teria resultado do facto de, pela primeira vez, na sequência da desvalorização do franco belgo-luxemburguês de 22 de Fevereiro de 1982, e até 23 de Maio de 1983, os MCM terem sido igualmente concedidos à importação pela Bélgica de produtos originários dos Países Baixos, o mais importante parceiro comercial da Bélgica, no que respeita à importação de produtos agrícolas;

— a insuficiência de efectivos da OCCL, que não pôde ser suprida, devido a restrições orçamentais impostas pela lei;

— a complexidade do sistema dos MCM no sector dos alimentos para animais, que tornaria mais demorado o processo administrativo destinado a determinar o direito aos MCM e a liquidar os respectivos montantes.

Denkavit e a *Comissão* entendem, por seu lado, que nenhuma destas circunstâncias se enquadra nos requisitos que, segundo a jurisprudência do Tribunal, devem ser preenchidos para que se verifique um caso de força maior.

No acórdão do processo 266/84, anteriormente citado, o Tribunal recordou a sua jurisprudência constante sobre a matéria: «A noção de força maior deve ser entendida no sentido de circunstâncias estranhas ao interessado, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não se poderiam evitar, apesar de todas as diligências desenvolvidas. Tal noção deve ser examinada no contexto das disposições de cada regulamento em que figura o termo *força maior*» (n.° 27) [2].

É verdade que foram quase sempre empresas ou particulares que invocaram a noção de força maior perante o Tribunal.

Tanto quanto sei, só em três processos é que a *força maior* foi invocada por um Estado-membro, sempre para justificar o incumprimento de uma obrigação, que lhe era censurado no âmbito do processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE. Nos dois primeiros casos (acórdãos 77/69, de 5 de Maio de 1970, Comissão/Bélgica, Recueil, p. 237, e 8/70, de 18 de Novembro de 1970, Comissão/Itália, Recueil, p. 961), o Tribunal rejeitou a excepção de força maior

2 — Num passado recente, o Tribunal utilizou, várias vezes, duas outras formulações substancialmente idênticas para definir a noção de força maior: «A noção de força maior refere-se essencialmente, abstracção feita das particularidades dos domínios específicos em que é utilizada, a circunstâncias estranhas que tornam impossível a realização do facto em causa. Mesmo que não pressuponha uma impossibilidade absoluta, exige, no entanto, que se trate de dificuldades anormais, independentes da vontade da pessoa, e inevitáveis, mesmo que todas as diligências úteis sejam desenvolvidas» (acórdãos de 9 de Fevereiro de 1984, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Comissão das CE, processo 284/82, Recueil, p. 557; de 30 de Maio de 1984, Ferriera Vittoria Srl/Comissão das CE, processo 224/83, Recueil, p. 2349; de 12 de Julho de 1984, Ferriera Valsabbia SpA/Comissão das CE, processo 209/83, Recueil, p. 3089).
Ou ainda: «O reconhecimento de um caso de força maior pressupõe que a causa estranha, invocada pelos interessados, tenha consequências irresistíveis e inevitáveis, ao ponto de tornar objectivamente impossível, para os mesmos interessados, o cumprimento das suas obrigações» (acórdãos de 18 de Março de 1980, processos apensos 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 31, 39, 83 e 85/79, Valsabbia e outros/Comissão, Recueil, p. 907; de 13 de Novembro de 1984, processos apensos 98 e 230/83, Van Gend & Loos NV e Expeditiebedrijf Wim Bosman BV/Comissão, Recueil, p. 3763).

baseada na lentidão dos trabalhos parlamentares, por entender «que existe responsabilidade dos Estados-membros, face ao artigo 169°, seja qual for o órgão do Estado cuja acção ou omissão esteja na origem do incumprimento, mesmo que se trate de um órgão constitucionalmente independente».

Num processo mais recente (acórdão 101/84, de 11 de Julho de 1985, Comissão/ /Itália, Recueil, p. 2619), o Tribunal reconheceu que um atentado que destruíra as instalações do banco de dados estatísticos «pôde consubstanciar um caso de força maior e criar dificuldades insuperáveis», mas não considerou justificado o incumprimento, visto que «os seus efeitos não puderam durar mais que um certo período, correspondente ao tempo materialmente necessário para uma administração normalmente diligente substituir o equipamento técnico destruído e proceder à colheita e tratamento dos dados» (n.° 16).

Dito isto, não creio que se possa deduzir do que precede uma diferença na apreciação efectuada pelo Tribunal, consoante a excepção de força maior seja invocada por um particular ou uma empresa, por um lado, ou por um Estado-membro, por outro. Pelo contrário, a jurisprudência citada parece dever ser aplicada a qualquer «sujeito de direito» e a apreciação da força maior só pode variar em função do quadro legal em que esta noção deverá produzir os seus efeitos.

No caso vertente, o quadro legal é o estabelecido pelo Regulamento n.° 1371/81.

Vimos acima quais as razões que estão na base do n.° 3 do artigo 17°: procura-se, antes de mais, evitar distorções na concorrência entre os operadores dos diferentes Estados-membros.

Daqui decorre que, na aplicação desta norma, as autoridades competentes devem fazer prova da maior diligência.

Só é permitido exceder o prazo em dois casos excepcionais, taxativamente enumerados: por motivo de força maior e na hipótese de inquérito administrativo.

a) Será que a complexidade do cálculo dos MCM, no sector dos alimentos para animais, é susceptível de consubstanciar um caso de força maior ou um dos seus elementos constitutivos?

A este respeito, partilho a opinião da Comissão, segundo a qual «é muito pouco provável que o legislador comunitário tenha pretendido fixar um prazo de pagamento que, de antemão, sabia ser, num sector agrícola determinado, objectivamente impossível de respeitar, mesmo em circunstâncias normais. Ainda menos provável é que tenha querido dar cobertura a tal impossibilidade objectiva por meio da excepção configurada no "caso de força maior", prevista na alínea a) do n.° 3 do artigo 17.°»

Se lhe parecesse que se colocava um problema especial no sector dos alimentos para animais, o legislador comunitário teria certamente previsto, para este sector, um prazo superior a dois meses.

O Regulamento n.° 1371/81 foi adoptado com o parecer conforme de todos os comités de gestão interessados (ver último considerando do preâmbulo), o que, pelo menos, quer dizer que a maioria dos Estados-membros era de parecer que um prazo de dois meses podia também ser respeitado no sector dos alimentos para animais. De resto, o Tribunal não foi informado de que se tenham verificado atrasos de pagamento noutros Estados-membros.

Não me parece muito possível, de facto, considerar a complexidade de uma legislação comunitária, em cuja elaboração participou o Estado-membro, como uma dificuldade anormal e imprevisível, inultrapassável pelos seus serviços, apesar de todas as diligências que pudessem ser feitas.

A fim de facilitar a tarefa das autoridades competentes, o artigo 6.° do Regulamento n.° 1371/81 dispõe, de resto, que «o interessado é obrigado a fornecer... todas as indicações necessárias para o cálculo do montante compensatório monetário» e, em particular, «a composição dos produtos em questão, sempre que tal se torne necessário para o cálculo do montante compensatório monetário».

Enfim, resulta da maneira como o tribunal de Bruxelas formulou a sua segunda questão, que também ele não julga que a complexidade dos cálculos possa constituir, *de per si*, um motivo de força maior. De facto, o tribunal do reenvio só cita este elemento em conexão com «um aumento considerável e súbito dos pedidos».

b) A este respeito, há que fazer as seguintes observações:

Quando um Estado-membro é levado a desvalorizar a sua moeda para além de uma certa percentagem, verifica-se, de um dia para o outro, a necessidade de conceder MCM às importações de produtos agrícolas provenientes de todos os outros Estados-membros, salvo dos que tenham desvalorizado na mesma proporção, e dos países terceiros.

Assim, a uma situação caracterizada pela ausência de MCM sucede subitamente uma avalanche de pedidos.

É evidente que isto constitui um choque para qualquer administração, mesmo que esteja bem dotada de pessoal.

E, no entanto, o legislador comunitário não previu um período de adaptação (por exemplo, sob a forma de um prazo de pagamento provisoriamente mais longo) para os casos em que um Estado-membro tenha de aplicar os MCM pela primeira vez.

Partiu, assim, do princípio de que os Estados-membros tomariam as providências necessárias para que as suas autoridades competentes estivessem à altura de fazer face à eventualidade da introdução ou do alargamento dos MCM nas suas trocas comerciais.

Um aumento considerável e súbito dos pedidos de pagamento destes montantes não passa, com efeito, de uma consequência normal e previsível do próprio sistema dos MCM, baseado na previsão de que, de tempos em tempos, haveria correcções monetárias.

A Bélgica, portanto, devia ter tomado algumas precauções a esse respeito.

A possibilidade de ter de aplicar montantes compensatórios negativos às importações de produtos agrícolas provenientes do principal parceiro da Bélgica neste domínio — os Países Baixos — já não era certamente imprevisível desde que, em Outubro de 1981, cerca de quatro meses antes da desvalorização do franco belgo-luxemburguês de Fevereiro de 1982, ficara decidido que os Países Baixos deixariam de ser considerados, juntamente com a Bélgica e o Luxemburgo, como se formassem um único Estado-membro, para efeitos da aplicação dos MCM (na sequência da modificação introduzida no Regulamento n.° 1371/81 pelo Regulamento n.° 2898/81, de 7 de Outubro de 1981; EE 03 F23 p. 140).

c) Quanto à insuficiência de efectivos, devida a restrições orçamentais impostas pela lei, também não pode ser considerada um motivo de força maior, pois, sendo uma situação criada pelo próprio Estado belga, em caso algum lhe pode ser alheia.

Por outro lado, não é de excluir que, mesmo com os efectivos existentes, os serviços competentes pudessem respeitar o prazo de dois meses, pagando os MCM, por assim dizer, a título de adiantamento, sob a condição expressa de um ulterior controlo mais aprofundado.

Dado que as razões que provocaram as dificuldades em questão, ou bem que não são estranhas ao Estado belga, ou bem que não conduziram a consequências irresistíveis e inevitáveis, ao ponto de o Estado se ver na impossibilidade objectiva de cumprir as suas obrigações, entendo que o seu concurso também nunca poderia constituir um caso de força maior.

Diria mesmo, em aplicação do acórdão 101/84, atrás citado, que, ainda que tivessem dado origem a um caso de força maior e criado dificuldades insuperáveis, não poderiam, mesmo neste caso, ser invocadas, senão relativamente ao período necessário a uma administração normalmente diligente para remediar a situação. Ora, no caso em apreço, o motivo de força maior parece ter sido invocado, pelo menos em relação à sociedade Denkavit, por todo o período de validade dos MCM em questão, ou seja, quinze meses (de 24 de Fevereiro de 1982 a 23 de Maio de 1983).

Assim sendo, proponho ao Tribunal que responda da seguinte forma às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas:

1) O n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento n.° 1371/81 da Comissão deve ser interpretado no sentido de que o prazo de dois meses previsto para o pagamento dos MCM começa a correr no dia seguinte ao da apresentação pelo interessado, à autoridade nacional competente, do pedido de pagamento e dos demais documentos que devem acompanhá-lo.

2) A força maior, na acepção da alínea a) do n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/81 da Comissão, não pode ser invocada quando a complexidade da regulamentação relativa à concessão dos montantes compensatórios monetários num determinado sector agrícola e a resultante complexidade do exame do *dossier* apresentado e do cálculo dos montantes aplicáveis, impossibilitam a autoridade nacional competente de um Estado-membro de respeitar o prazo de dois meses estabelecido pelo n.° 3 do artigo 17.°, apesar da utilização de todo o pessoal disponível, em caso de aumento considerável e súbito dos pedidos de montantes compensatórios monetários.

3) A autoridade nacional competente não pode invocar a força maior, na acepção da alínea a) do n.° 3 do artigo 17.° do Regulamento (CEE) n.° 1371/81, quando, devido a restrições orçamentais impostas pela lei nacional, não foi possível adequar o efectivo dos seus serviços a um aumento considerável e súbito do número de pedidos de concessão de montantes compensatórios monetários.

As despesas em que incorreu a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o presente processo, relativamente às partes no processo principal, o carácter de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, a este compete decidir sobre as despesas.