CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 15 de Maio de 2001 [1]

1. O Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar [2] (a seguir «regulamento de base») prossegue, nesse sector, a realização dos objectivos da política agrícola comum, nomeadamente a garantia de um nível de vida equitativo para os agricultores e segurança dos abastecimentos a um preço razoável para os consumidores, por meio de um regime de garantia de preços e de escoamento diferenciados segundo quotas de produção atribuídas às empresas nos diversos Estados-Membros.

2. Assim, a cada um deles é atribuída, por cada campanha de comercialização com início em 1 de Julho de determinado ano e final em 30 de Junho do ano seguinte, uma quota de açúcar A, ligada à capacidade de absorção do mercado comunitário, e uma quota de açúcar B, que lhe cabe repartir pelas diversas empresas estabelecidas no seu território, obtendo cada uma delas uma quota de açúcar A e uma quota de açúcar B.

3. No caso de uma empresa produzir uma quantidade de açúcar que ultrapasse as quotas A e B que lhe foram atribuídas, esse açúcar será qualificado como açúcar C. Com efeito, nos termos do artigo 24.°, n.° 1, do regulamento de base:

«[...] Na acepção do presente regulamento entender-se-á por:

a) açúcar A [...] qualquer quantidade de açúcar [...] produzida por conta de uma campanha de comercialização determinada dentro do limite da quota A da empresa em causa;

b) açúcar B [...] qualquer quantidade de açúcar [...] produzida por conta de uma campanha de comercialização determinada e que ultrapasse a quota A sem ultrapassar a soma das quotas A e B da empresa em causa;

c) açúcar C [...] qualquer quantidade de açúcar [...] por conta de uma campanha de comercialização determinada e que ultrapasse a soma da quotas A e B da empresa em causa.»

1 — Língua original: francês.
2 — JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80.

4. As condições de escoamento do açúcar variam consoante a classificação. O açúcar A e o açúcar B beneficiam dos diversos mecanismos de apoio previstos no regulamento de base, beneficiando o açúcar produzido a título da quota A de garantias de nível superior ao do açúcar B.

5. Devem ser adquiridos pelos organismos de intervenção a um preço garantido e a sua exportação é facilitada pela existência de restituições à exportação que lhes facultam acesso ao mercado mundial. Em contrapartida, os produtores devem, segundo um complexo mecanismo de quotizações, suportar o custo dessas medidas, uma vez que a organização comum se deve auto-financiar.

6. Quanto ao açúcar C é completamente diferente. Este, além de estar excluído dos mecanismos de intervenção, não pode ser comercializado no mercado comunitário. Uma empresa que, durante determinada campanha de comercialização, tenha produzido açúcar C pode escolher entre exportá-lo, sem poder beneficiar de qualquer restituição, para países terceiros ou transferi-lo para a sua quota de açúcar A da campanha seguinte.

7. Se, não obstante, o escoar no mercado comunitário, será equiparado a açúcar importado de um país terceiro, com a consequência de dever ser pago um montante correspondente ao dos direitos niveladores na importação.

8. Às diferenças essenciais entre as diferentes categorias de açúcar correspondem diferenças do mesmo tipo entre as beterrabas utilizadas no seu fabrico.

9. Os produtores de açúcar têm que pagar um preço mínimo pelas beterrabas que utilizam no fabrico de açúcar A e de açúcar B, mais alto num caso do que no outro. Não existe obrigação semelhante para a beterraba transformada em açúcar C.

10. É deste modo, embora respeitando a um produto transformado, que a organização comum dos mercados no sector do açúcar oferece garantias aos agricultores.

11. No Reino Unido, a British Sugar plc (a seguir «British Sugar») detém só por si a totalidade das quotas A e B atribuídas a esse Estado-Membro.

12. No decurso do segundo semestre do ano de 1992, verificou que, face à colheita de beterraba que lhe tinha sido entregue, seria levada a produzir uma quantidade de açúcar que ultrapassaria muito largamente as suas quotas A e B e, assim, teria em mãos uma quantidade muito significativa de açúcar C que, não sendo transferida para a campanha de comercialização seguinte, teria que ser exportada para países terceiros.

13. Assim, tentou, muito legitimamente, encontrar, através dos seus agentes comerciais, destinos para as suas quantidades de açúcar excedentário.

14. Em 16 de Outubro, depois em 26 de Novembro de 1992, solicitou certificados de exportação para um total de 20 000 toneladas de açúcar C. Esses certificados eram necessários para proceder às exportações projectadas uma vez que, embora o açúcar C não possa ser objecto de restituições à exportação, esta é condicionada pela obtenção de um certificado de exportação nos termos do artigo 13.°, n.° 1, do regulamento de base, o que permite às autoridades administrativas encarregues da organização comum dos mercados acompanhar a evolução das transacções de açúcar entre a Comunidade e os países terceiros.

15. Não era a primeira vez que a British Sugar exportava açúcar C, uma vez que já tinha acontecido no passado a sua produção total ultrapassar a quantidade correspondente às suas quotas A e B. Mas sempre tinha procedido às suas exportações de açúcar C depois de ter efectivamente atingido um nível de produção que excedia as suas quotas.

16. Não obstante, durante o quarto trimestre de 1992, a British Sugar contactou o Intervention Board for Agricultural Produce (a seguir «IBAP»), organismo nacional de intervenção competente na acepção do regulamento de base, e o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, que, por si mesmo, se informou junto da Comissão para se esclarecer, segundo as suas palavras, sobre se as exportações de açúcar C antes da produção efectiva de uma tonelagem de açúcar que excedesse a soma das quotas A e B eram realizáveis.

17. O teor exacto das informações que lhe foram transmitidas não ficou claramente demonstrado, afirmando a British Sugar que lhe tinham sido dadas todas as garantias quanto à legalidade de tal operação, negando as autoridades administrativas contactadas, pelo seu lado, ter fornecido tais garantias e afirmando ter-se pronunciado unicamente sobre a possibilidade de celebrar contratos de venda para exportação de açúcar C antes da produção efectiva desse açúcar, o que não é, manifestamente, a mesma coisa.

18. A verdade é que a British Sugar obteve os certificados que tinha pedido, apesar de, nos termos do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 2630/81 da Comissão, de 10 de Setembro de 1981, que estabelece regras especiais de aplicação do regime dos certificados de importação e de exportação no sector do açúcar[3], «A emissão de um certificado de exportação para o açúcar C [...] só pode efectuar-se se depois de o fabricante em causa ter fornecido ao organismo competente a prova de que a quantidade para a qual o certificado é pedido, ou uma quantidade equivalente, foi efectivamente produzida para além das quotas A e B da respectiva empresa, tendo em conta [...] as quantidades transferidas, sendo caso disso, para a campanha de comercialização em causa.»

3 — JO L 258, p. 16; EE 03 F23 p. 83.

19. Utilizando os referidos certificados, a British Sugar, antes de 7 de Janeiro de 1993, data em que as quantidades de açúcar efectivamente produzidas nas suas instalações atingiram a tonelagem correspondente ao total das suas quotas A e B, exportou efectivamente 16 650,465 toneladas de açúcar.

20. Tendo todas as formalidades aduaneiras previstas sido cumpridas e tendo a British Sugar feito prova de que as quantidades correspondentes aos certificados emitidos a seu favor tinham saído do território da Comunidade, as cauções que tinham tido que ser constituídas para a obtenção dos certificados foram liberadas pelo IBAP.

21. Em consequência, a British Sugar considerou que tinha efectivamente exportado, no respeito da regulamentação comunitária, 16 650,465 toneladas de açúcar C e levou essas exportações em conta para gerir as suas operações comerciais de forma pela qual, no final da campanha, as quantidades escoadas para o mercado comunitário se situavam dentro do limite do total das suas quotas A e B.

22. Posteriormente, de acordo com uma cronologia que não é necessário detalhar por enquanto, o IBAP entendeu que as exportações efectuadas pela British Sugar não tinham sido regulares, no sentido de que, antes de 7 de Janeiro de 1993, a British Sugar não poderia exportar açúcar C.

23. Na sua óptica, o artigo 24.°, já referido, do regulamento de base, deve ser interpretado no sentido de que uma empresa não pode dispor de açúcar C enquanto a sua produção de açúcar não tiver excedido o total da suas quotas A e B. Os certificados emitidos a favor da British Sugar durante o último trimestre de 1992 não podiam ser utilizados antes de 7 de Janeiro de 1993 para exportar açúcar qualificado como açúcar C.

24. Em consequência, ainda segundo o IBAP, na realidade, foi açúcar de quota que a British Sugar exportou antes dessa data. O chamado açúcar C exportado devia ser requalificado como açúcar de quota.

25. Por esse açúcar, poderiam ter sido concedidas restituições à exportação, que, por definição, a British Sugar não tinha pedido visto pretender exportar açúcar C, e deveriam ter sido pagos montantes compensatórios.

26. A requalificação a que o IBAP procedeu teve por consequência que uma parte, precisamente igual a 16 650,465 toneladas, do açúcar vendido pela British Sugar no

mercado comunitário foi considerada como açúcar C.

27. Com efeito, se se acrescentar à quantidade de açúcar correspondente ao total das quotas A e B, que a British Sugar apresentou como açúcar de quota, a quantidade erradamente apresentada como açúcar C, inevitavelmente se verifica existir um excedente relativamente às quotas.

28. Uma vez que a quantidade correspondente a esse excedente não foi objecto, por parte da British Sugar, de uma das utilizações — transferência para a quota A da campanha seguinte ou exportação para o exterior da Comunidade, autorizadas pela regulamentação comunitária — deve, segundo o IBAP, ser considerada açúcar C escoado no mercado comunitário.

29. Ora, esse escoamento deve levar à aplicação do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação para a produção além-quota no sector do açúcar[4], com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3892/88[5] nos termos do qual:

«Relativamente às quantidades que, na acepção do n.° 1 do artigo 1.°, tenham sido escoadas no mercado interno, o respectivo Estado-Membro cobra um montante que é igual à soma:

a) No que diz respeito ao açúcar C, por 100 quilogramas do açúcar em causa:

— do mais elevado direito nivelador à importação, aplicável por 100 quilogramas de açúcar branco ou bruto conforme o caso, no decurso do período compreendendo a campanha de comercialização durante a qual o açúcar em causa foi produzido e os seis meses seguintes a esta campanha,

e

— de 1,25 ecus.»

30. De acordo com este entendimento, o IBAP, em 1997, exigiu à British Sugar o pagamento de uma quantia de 6 641 608,10 GBP. A British Sugar contestou a dívida dessa quantia.

31. Na sua opinião, nada no regulamento de base a proibia de exportar açúcar C antes de ter produzido açúcar suficiente

4 — JO L 262, p. 14; EE 03 F23 p. 94.
5 — JO L 346, p. 29.

para preencher as suas quotas A e B, a partir do momento em que, em final de campanha, estivesse em condições de demonstrar que tinha efectivamente produzido a quantidade necessária para esse efeito e escoado essa quantidade como açúcar A e B, o que efectivamente fez.

32. Contestou que o IBAP pudesse requalificar como A e B o açúcar exportado com todos os documentos necessários na qualidade de açúcar C e, paralelamente, qualificar como açúcar C açúcar escoado na qualidade de açúcar A e B, para em seguida lhe aplicar uma coima.

33. Alegou também que, supondo que tal requalificação fosse possível, deveria ser autorizada a pedir *ex post* as restituições à exportação a que teria tido direito se tivesse apresentado como açúcar de quota o açúcar que exportou como açúcar C, não obstante o facto de nem o 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 [6] nem, aliás, qualquer disposição da regulamentação comunitária autorizar as autoridades nacionais a aceitar uma declaração retroactiva para as referidas restituições.

34. De acordo com os cálculos, o montante das restituições a que teria tido direito situar-se-ia em cerca de 6 milhões de GBP, quantia que deveria ser imputada no montante que o IBAP lhe exige pelo escoamento de açúcar C no mercado comunitário.

35. Tendo o IBAP recusado revogar a sua decisão de cobrar a quantia de 6 641 608,10 GBP, a British Sugar recorreu à High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Esta, considerando que a resposta a questões de interpretação e de validade de determinadas disposições do direito comunitário era determinante para a decisão da causa, submeteu ao Tribunal de Justiça, por via prejudicial, todo um conjunto de questões que não é necessário apresentar desde o início em pormenor, na medida em que um grande número delas apenas se coloca em função da resposta que o Tribunal de Justiça der a outras, mas que assentam essencialmente em quatro pontos.

37. O órgão jurisdicional nacional pretende saber:

— se uma empresa pode, durante uma campanha de comercialização, dispor de açúcar C, para exportação, apesar de não ter ainda produzido uma tonelagem de açúcar que ultrapasse a soma das suas quotas A e B;

6 — JO L 351, p. 1.

— se, nas circunstâncias do caso presente, o organismo de intervenção viola algum ou alguns princípios de direito comunitário ao pretender impor à British Sugar um pagamento nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2670/81, e no caso de ser exigível tal pagamento, se o montante deve ser calculado aplicando-se literalmente essa disposição ou se deve, pelo contrário, ser adaptada *in concreto*;

— se a decisão de impor o pagamento de uma quantia nos termos do referido artigo 3.°, n.° 1, ocorreu tardiamente;

— se a British Sugar tem direito, apesar de não ter apresentado o pedido antes da exportação, a restituições à exportação pelo açúcar requalificado pelo IBAP como açúcar de quota, apesar de ela o ter considerado, quando o exportou, como açúcar C.

I

Quanto à primeira questão

38. A primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional pede indubitavelmente uma resposta. Encontra-se redigida nos termos seguintes:

«1) Nos termos do regime do açúcar comunitário, e em especial do n.° 1 do artigo 24.° do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, pode um produtor, a quem tenha sido concedida uma quota pela autoridade nacional, atribuir a qualidade de açúcar C ao açúcar produzido durante determinada campanha de comercialização antes de ter efectivamente completado a produção de um volume de açúcar equivalente à soma das suas quotas A e B?»

39. Ora, poderia considerar-se que o artigo 4.°, acima citado, do Regulamento n.° 2630/81, não poderia dar uma resposta mais explícita uma vez que sujeita a emissão de um certificado de exportação de açúcar C à condição de que «uma quantidade equivalente, foi efectivamente produzida para além das quotas A e B da respectiva empresa».

40. Mas apenas se trata de um regulamento de execução da Comissão que, enquanto tal, não pode modificar o regulamento de base do Conselho, no qual assenta.

41. Se introduzisse, quanto à disponibilidade do açúcar C, uma condição inadmissível face ao regulamento de base, nomea-

damente face ao artigo 24.°, n.° 1, alínea c), deveria, tal como acertadamente entendeu o órgão jurisdicional nacional, o que é demonstrado por uma questão que coloca para o caso de a resposta à sua primeira questão ser positiva, ser considerada inválida.

42. Por outras palavras, não se pode tomar, em apoio de uma interpretação de um regulamento de base, um regulamento de aplicação da Comissão, uma vez que as interpretações que a Comissão dá a um regulamento do Conselho não fazem fé, mesmo que apenas em casos muito raros estejam erradas.

43. A mesma observação vale para o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 65/82 da Comissão, de 13 de Janeiro de 1982, que estabelece as modalidades de aplicação relativas à transferência do açúcar para a campanha de comercialização seguinte[7], ao qual se referiu o Governo do Reino Unido para demonstrar o acerto da interpretação do artigo 24.°, n.° 1, alínea c), seguida pelo IBAP.

44. Feito este esclarecimento, que interpretação deve ser dada ao artigo 24.°, n.° 1, alínea c), do regulamento de base?

45. Assinale-se, desde logo, que essa disposição não prevê explicitamente uma cronologia na produção das diversas categorias de açúcar. A única unidade de tempo a que faz referência é a campanha de comercialização. Tendo em conta que, tal como lembrou a British Sugar, o açúcar é um produto homogéneo e que, portanto, nada distingue fisicamente as categorias de açúcar A, B ou C, no final de campanha, a repartição da produção de um empresa entre essas três categorias é feita por um conjunto de operações aritméticas. Se a empresa produziu uma quantidade inferior à sua quota A, apenas produziu açúcar A, se produziu quantidades superiores à sua quota A, isto significa que produziu também açúcar B, e se produziu uma quantidade superior à soma das suas quotas A e B, produziu açúcar C. A quantidade de açúcar C produzido obtém-se, portanto, subtraindo-se à produção total a soma da suas quotas A e B.

46. Por outras palavras, a existência de açúcar C está condicionada à existência de uma produção que exceda a soma das quotas A e B.

47. Ora, esse excedente é, em si mesmo, uma realidade física. Uma coisa é prever que, em face da quantidade de beterraba colhida e a ser entregue à empresa, o balanço feito em final de campanha revelará uma produção de açúcar C. Outra coisa é ter já produzido uma quantidade equivalente às quotas A e B e dispor ainda

7 — JO L 9, p. 14; EE 03 F24 p. 168.

de matéria-prima para continuar a produção e assim produzir açúcar que, uma vez que já não poderá ser classificado como açúcar A ou B, será necessariamente classificado como açúcar C.

48. Tendo em conta as significativas consequências, no regime da organização comum de mercado no sector do açúcar, relativas à qualificação do açúcar produzido por uma empresa, nomeadamente no que respeita às quotizações devidas pelos produtores para assegurar o autofinanciamento da organização comum e as condições em que se efectuam as exportações de açúcar, não nos parece possível que um produtor se possa basear nas projecções que faz sobre a quantidade total de açúcar que conta ter produzido no final da campanha para qualificar de acordo com a sua conveniência, o que é dizer, mais ou menos arbitrariamente, como açúcar A, B ou C uma parte do açúcar que efectivamente produziu num dado momento.

49. Certamente não se pode afirmar que permitir essa atitude aos produtores não teria sido possível. O Conselho poderia perfeitamente ter redigido o regulamento de base de forma diferente e estabelecer que um produtor, na medida em que se considerasse em condições de produzir efectivamente uma quantidade de açúcar superior à soma das suas quotas A e B, poderia, em qualquer momento da campanha, colocar sob o regime aplicável ao açúcar C uma parte do açúcar produzido.

50. Mas se tivesse, desse modo, decidido permitir às empresas assumir as suas responsabilidades, necessariamente teria tido a precaução de definir as consequências que um erro de apreciação, traduzido numa produção real inferior à prevista, teria para a empresa em causa.

51. Com efeito, não se pode imaginar que, em face dos distintos regimes aplicáveis às diversas categorias de açúcar, o Conselho pudesse permitir às empresas colocar a sua produção, de má fé, mas com toda a impunidade, sob o regime que lhes conferisse, em dado momento, o máximo de vantagens. Aceitar esse comportamento teria, com efeito, impossibilitado o funcionamento dos diversos mecanismos, bastante complexos, cuja estrutura forma a organização comum de mercado (OCM).

52. Estas considerações parecem-nos suficientes para entender que, implicitamente, o artigo 24.°, n.° 1, alínea c), do regulamento de base contém uma sequência cronológica da produção e, portanto, da disponibilidade das diferentes categorias de açúcar produzidas por determinada empresa.

53. Se isto não bastasse, poderia encontrar-se a confirmação desta sequência cronológica nos considerandos do Regulamento (CEE) n.° 192/82 do Conselho, de 26 de Janeiro de 1982, que altera o

Regulamento n.º 1785/81 [8], para o qual o Governo francês chama a nossa atenção.

54. Aí se lê, da autoria do Conselho, que há que eliminar a data de 1 de Fevereiro como início do período obrigatório de armazenagem do açúcar B ou C transferido, de forma a que os produtores que, devido à região de produção em que se encontram estabelecidos, começam a sua produção mais cedo possam usar da faculdade de transferência «desde que a sua produção ultrapasse a quota A».

55. Várias outras considerações foram apresentadas pelo Governo do Reino Unido e pelo Governo francês em apoio da tese segundo a qual não se pode admitir que uma empresa coloque uma parte da sua produção de uma determinada campanha sob o regime do açúcar C antes de ter produzido uma quantidade de açúcar equivalente à soma das suas quotas A e B.

56. Não as referiremos aqui, por duas razões.

57. Por um lado, a sua pertinência é muito variável. Parece-nos, por exemplo, pouco convincente afirmar que, se o açúcar pudesse ser exportado antes de se ter atingido uma produção equivalente às quotas A e B, o aprovisionamento do mercado comunitário poderia ficar gravemente comprometido, com todos os riscos que isso implica em relação aos objectivos da política agrícola comum, apesar de não ser contestado que, a partir do momento em que é produzido, o açúcar A pode ser exportado, beneficiando mesmo de restituições à exportação, o que a British Sugar não deixa de assinalar.

58. É certo que um direito nivelador à exportação pode, se necessário, ser criado sobre o açúcar de quota, precisamente para garantir o aprovisionamento do mercado comunitário, mas uma medida como essa poderia também ser tomada quanto ao açúcar C.

59. Por outro lado, mesmo que sejam exactas, parecem-nos não decisivas ou, de qualquer forma, menos convincentes do que o entendimento que se pode retirar da leitura atenta do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do regulamento de base. Apelam à coerência que existe entre os diversos mecanismos da organização comum e pressupõem longos desenvolvimentos, nos quais entendemos não dever entrar, na medida em que apenas serviriam para reforçar uma solução que entendemos já ter suficientemente demonstrado que se impõe.

60. A conclusão a que chegámos quanto à primeira questão permite-nos passar direc-

8 — JO L 21, p. 1; EE 03 F24 p. 173.

tamente à análise da terceira e da quarta questão, que lhe estão intimamente ligadas, uma vez que a segunda questão apenas tinha sido colocada para o caso de a primeira ter recebido uma resposta que acabamos de rejeitar.

Quanto às terceira e quarta questões

61. Estas duas questões apresentam-se da seguinte forma:

«3) Caso a resposta às questões 1) ou 2) seja negativa, nas circunstâncias do caso presente, a autoridade nacional, ao entender que o açúcar exportado como açúcar C era açúcar das quotas A ou B e/ou ao procurar cobrar um montante nos termos do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, por o açúcar C não ter sido escoado para fora da Comunidade, está a violar um ou vários dos seguintes princípios gerais do direito comunitário:

a) princípio da confiança legítima;

b) princípio da segurança jurídica;

c) princípio da não discriminação;

d) princípio da proporcionalidade;

e) princípio do correcto uso de poderes;

com a consequência de que a exigência do montante no caso vertente é nula e sem efeito?

4) A título complementar ou alternativo, caso a resposta à questão 1) seja negativa:

a) tem a autoridade nacional poder discricionário para alterar o montante a cobrar nos termos do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão?

b) em caso de resposta afirmativa à questão 4), a), que elementos deve a autoridade nacional tomar em consideração ao exercer tal poder

discricionário à luz, em particular, das circunstâncias do caso presente?

c) em caso de resposta negativa à questão 4), a), o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 é nulo, na medida em que exige que a autoridade nacional cobre o montante, mesmo no caso de o açúcar escoado no mercado interno não exceder, na prática, a soma das quotas A e B do produtor?»

62. Em primeiro lugar verifiquemos, como nos convida o órgão jurisdicional nacional, se o próprio facto de querer impor à British Sugar o pagamento de um montante, independentemente do seu *quantum* exacto, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, constitui uma violação de um dos princípios gerais enunciados na decisão de reenvio, em face das circunstâncias do caso.

63. Essas circunstâncias foram acima expostas e, assim, a elas não voltaremos a não ser para verificar que as exportações efectuadas pela British Sugar antes de 7 de Janeiro de 1993 não podiam, de forma alguma, ser consideradas como exportações de açúcar C, quaisquer que tenham podido ser as indicações feitas nos documentos correspondentes, e para referir que, em correspondência dirigida pela British Sugar ao comissário Liikanen, em 30 de Maio de 1997, que consta dos autos do processo no órgão jurisdicional nacional, a empresa afirma que:

«To date, we have not met anyone in a position of responsibility who disagrees with the following key points:

The classification of this particular sugar was a mistake which should not have been made by a company of our size and experience.»

64. Damos, pois, por adquirido que a British Sugar violou a regulamentação comunitária e que reconhece que, na hipótese mais favorável, essa violação é a consequência de um erro que nunca deveria ter cometido.

65. Este dado parece-nos largamente suficiente para excluir que a aplicação de uma sanção na sequência dessas violações possa constituir uma ofensa ao princípio da protecção da confiança legítima.

66. Com efeito, se a British Sugar devia estar consciente de que não tinha actuado no respeito da regulamentação comunitária

uma vez que, para isso, lhe teria bastado tomar em consideração o artigo 4.° do Regulamento n.° 2630/81, consagrado precisamente à produção prévia do açúcar A e B, não compreendemos bem como poderia ter simultaneamente adquirido a convicção de que essa violação não teria consequências.

67. Aliás não vemos em que é que o facto de lhe ser aplicada uma sanção, prevista em termos perfeitamente explícitos pela regulamentação comunitária, poderia ser considerado atentatório à segurança jurídica. Não se pode aceitar o princípio de que, cada vez que uma autoridade de controlo reage *ex post* à descoberta de uma operação irregular, qualquer medida que tome para fazer o autor da irregularidade assumir as consequências que a regulamentação lhe impõe ofende a segurança jurídica.

68. Só em circunstâncias particulares pode este princípio impor limites à sua acção e adiante analisaremos se o caso presente revela tais circunstâncias.

69. O facto de o IBAP ter procedido a uma requalificação das exportações em causa, o que teve como efeito automático sujeitar a British Sugar a sanções, certamente lhe causou um prejuízo, mas, na nossa opinião, não se justifica que um infractor se queixe de, no final, isto é, quando a violação da regulamentação que cometeu é descoberta pelas autoridades de controlo, ter que assumir um prejuízo cuja origem apenas se pode procurar nas suas próprias acções.

70. Quanto ao princípio da não discriminação, a tese da British Sugar, segundo a qual este princípio seria violado quando lhe é aplicada uma sanção idêntica àquela que sofre uma empresa que tenha efectivamente escoado no mercado comunitário, o que ela não fez, mais açúcar do que lhe permitiam as suas quotas A e B, não resiste a uma análise.

71. Com efeito, no acórdão de 29 de Janeiro de 1998, Südzucker[9], o Tribunal de Justiça considerou, tratando-se de açúcar exportado por um operador comunitário para um país terceiro, que a realidade da operação não é suficiente para excluir o produtor da aplicação do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81 quando a exportação não foi efectuada no respeito das formalidades que, de acordo com a regulamentação comunitária, devem acompanhar a exportação de açúcar que a empresa considera como açúcar C.

72. É, pois, em vão que a British Sugar tenta basear-se no facto de não ter escoado no mercado comunitário mais açúcar do que lhe permitiam as suas quotas A e B para se apresentar como vítima de discriminação.

9 — C-161/96, Colect., p. I-281.

73. O apelo ao princípio da proporcionalidade parece-nos, à luz do acórdão Südzucker, já referido, igualmente inútil.

74. Com efeito, se nesse acórdão o Tribunal de Justiça considerou que, quanto à exportação de açúcar C, o respeito das formalidades aduaneiras é de considerar como uma obrigação essencial, cuja violação justifica plenamente a aplicação da sanção prevista no artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, não se compreende bem, tal como assinala a Comissão, como pode a aplicação de uma sanção colidir com o princípio da proporcionalidade num caso, como este, em que a empresa alega ter exportado açúcar C que, manifestamente, não o podia ser.

75. Por último, quanto à proibição de desvio de poder, confessamos não discernir de que modo a aplicação, por uma autoridade administrativa, de uma sanção prevista na regulamentação comunitária poderá integrar o desvio de poder quando estão reunidas todas as condições de que depende a aplicação da referida sanção.

76. Ora, não foi contestado pela British Sugar que, a partir do momento em que verificou que as exportações controvertidas eram referentes a açúcar de quota, a análise da afectação do açúcar produzido pela British Sugar durante a campanha de comercialização 1991/1993 revela uma quantidade de açúcar C que, sem que a British Sugar pudesse referir circunstâncias que lhe tivessem sido totalmente alheias, não foi transferido nem exportado.

77. Devendo ser negativa, na nossa opinião, a resposta à terceira questão, impõe-se a análise da quarta questão, que nos leva a passar do próprio princípio da sanção à sua aplicação nas circunstâncias concretas do caso.

78. Diga-se desde logo que nada na redacção do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81 permite interpretar essa disposição no sentido de conferir qualquer poder discricionário às autoridades nacionais de adaptarem o montante da sanção, o que, se seguirmos a articulação da questão tal como foi redigida pelo órgão jurisdicional nacional, nos deveria levar a interrogar-nos sobre a sua validade.

79. Não será, porém, essa a iniciativa que tomaremos. Afigura-se-nos, com efeito, que não é pelo facto de a redacção do referido artigo 3.° não prever expressamente uma possibilidade de adaptação que ela está totalmente excluída.

80. Com efeito, o artigo 3.° deve, tal como qualquer disposição do direito comunitário derivado, ser interpretado, logo aplicado, no respeito das normas que lhe são superiores, normas em que se incluem, evidentemente, os princípios gerais de direito.

81. Ora, em face das circunstâncias do caso presente, parece-nos que se deve ter em conta o princípio da proporcionalidade.

82. É certo que acabamos de assinalar que, na nossa opinião, este princípio não se opõe a que, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, seja exigido um montante a uma empresa que não pode invocar ter exportado açúcar C, mesmo que tenha efectivamente procedido à exportação de açúcar que não considerava pertencente às suas quotas A e B. Mas, nessa fase da exposição, estávamos ao nível do princípio da sanção.

83. Se nos colocarmos agora concretamente ao nível do seu *quantum*, dificilmente poderemos abstrair das condições muito particulares em que se desenrolaram as operações irregulares da British Sugar.

84. Se essas operações tivessem sido levadas a cabo no âmbito de manobras deliberadamente fraudulentas, obviamente nem se colocava a possibilidade de uma adaptação da sanção.

85. Também se nos afigura que tal adaptação deveria ser igualmente afastada se na origem da irregularidade surgisse unicamente o erro inadmissível, o que na realidade é dizer a negligência, da empresa, uma vez que, em tal caso, a empresa apenas se poderia responsabilizar a si própria.

86. A situação submetida à nossa apreciação surge-nos, porém, um pouco diferente. A empresa não é manifestamente a única em causa. Dos factos descritos pelo órgão jurisdicional nacional, verifica-se que o IBAP contribuiu para que pudesse ser feita, sob a aparência de exportação de açúcar C, a exportação de açúcar de quota. Não dispomos de elementos que nos permitam compreender por que razão o organismo de intervenção emitiu os certificados de exportação, apesar de os pedidos não incluírem a prova exigida pelo artigo 4.° do Regulamento n.° 2630/81, nem por que razão esse mesmo organismo liberou as cauções, isto é, considerou que as operações tinham sido regulares, mesmo apesar de ter entretanto sabido que só em 7 de Janeiro de 1993 a British Sugar tinha produzido suficiente açúcar para preencher as suas quotas A e B.

87. Pode ser que também ele tenha feito prova de negligência e, nesse caso, a sua negligência, uma vez que apenas se somaria à da British Sugar,não constituiria, na nossa opinião, um motivo para adaptar a sanção que lhe foi aplicada e que o artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, na nossa opinião, acertadamente, manda aplicar pelo montante cuja forma de cálculo prevê.

88. Mas, pode ser também que o comportamento do IBAP não possa ser qualificado como simples negligência e deva ser considerado verdadeiramente culposo. A ser esse o caso, parece-nos que caberia a aplicação do princípio da proporcionalidade, não para dispensar a British Sugar de qualquer pagamento mas para adaptar o montante que deve pagar.

89. Essa apreciação do comportamento do IBAP cabe, na nossa opinião, ao órgão jurisdicional nacional que é aquele que está em melhores condições para o fazer. Mas, se no final de uma análise meticulosa do comportamento do IBAP nas suas relações com a British Sugar, chegar à conclusão de que pode ser imputada ao primeiro uma culpa caracterizada, o direito comunitário não só o autorizaria a adaptar a sanção como lho imporia. A organização comum dos mercados no sector do açúcar representa, em nossa opinião, mesmo que o termo possa chocar, uma forma de economia administrada e quando as autoridades públicas administram, as faltas que possam cometer devem ser tomadas em conta.

90. Mas é possível que estas diversas considerações se revelem, *ex post*, subsidiárias. Tudo dependerá da resposta a dar à quinta questão.

Quanto à quinta questão

91. A quinta questão é colocada nos seguintes termos:

«Está a autoridade nacional, nas circunstâncias do caso vertente, impedida de cobrar o montante nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81 da Comissão por não ter notificado o produtor de tal montante dentro do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2670/81, ou seja, até 1 de Maio do ano em causa e/ou o produtor não tem qualquer obrigação de pagar esse montante nas referidas circunstâncias?»

92. Lembremos que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2670/81, quanto ao montante que os fabricantes que tiverem escoado açúcar C no mercado comunitário devem pagar, dispõe que:

«O Estado-Membro em causa comunicará o montante total a pagar aos fabricantes sujeitos à obrigação de pagar o montante em causa referido no n.º 1, antes do dia 1 de Maio seguinte ao dia 1 de Janeiro referido no n.º 1, alínea b), do artigo 1.º

O montante total será pago pelos fabricantes em causa antes de 20 de Maio do mesmo ano.»

93. Não se discute entre as partes nos autos principais que foi por carta que lhe foi enviada pelo IBAP, em 19 de Maio de 1997, que foi apresentada à British Sugar a liquidação de um montante de 6 641 608,10 GBP, montante calculado com base numa quantidade de 16 650,465 toneladas de açúcar C não transferido nem exportado.

94. Está também assente que foi no decurso de uma reunião ocorrida em 29 de Setembro de 1994 que o IBAP informou a British Sugar que teria que lhe aplicar as disposições do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81.

95. A British Sugar reconhece ter sido informada pelo IBAP, no início de Novembro de 1996, que o montante que lhe seria exigido passaria de 6 milhões de GBP.

96. Quanto à resposta a dar a esta quinta questão, a British Sugar entende que a data limite fixada pelo artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81 deve ser respeitada pelo organismo nacional de intervenção competente, excepto se puderem ser invocadas circunstâncias excepcionais.

97. Essas circunstâncias poderiam, do seu ponto de vista, resultar ou de fraude organizada pela empresa em causa que dissimulasse o escoamento de açúcar C no mercado comunitário, ou da impossibilidade em que o organismo nacional de intervenção se pudesse encontrar para calcular o montante devido, não dispondo das informações indispensáveis para proceder a esse cálculo.

98. No entanto, no seu caso, o IBAP não pode invocar circunstâncias excepcionais, pelo que a apresentação tardia da liquidação a dispensaria de pagar o montante que lhe foi exigido.

99. Além disso, não compreende como será possível interpretar o artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81 no sentido de que o organismo nacional de intervenção não dispõe de qualquer margem de apreciação para determinar o montante a pagar pela empresa que tenha escoado açúcar C no mercado comunitário, mas que esse mesmo organismo não está obrigado a respeitar a data limite prevista nessa mesma disposição.

100. Essa não é a opinião do Governo do Reino Unido. Este Governo alega que as autoridades competentes só tomaram conhecimento do escoamento de açúcar C pela British Sugar no mercado comunitário, em Janeiro de 1994, na sequência da

publicação do relatório relativo à missão de controlo feita à British Sugar entre 26 de Outubro e 2 de Dezembro de 1993.

101. Ora, como esse relatório tinha levado os serviços aduaneiros a efectuar uma investigação para apurar a existência de eventuais fraudes cometidas pela empresa, relativamente a montantes compensatórios monetários a que estariam sujeitas exportações de açúcar A efectuadas antes de 1 de Janeiro de 1993, o IBAP devia esperar o resultado dessa investigação antes de levar a cabo qualquer acção relativa à aplicação do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81.

102. Contudo, desde 29 de Setembro de 1994, o IBAP informou a British Sugar das suas intenções esclarecendo que, antes de tomar uma decisão, obteria o parecer da Comissão.

103. Mas, paralelamente, mantinham-se discussões entre a British Sugar e os serviços aduaneiros quanto às irregularidades verificadas por estes, discussões que se prolongaram até Maio de 1995, quando houve transacção quanto ao montante das sanções a pagar pela British Sugar devido às infracções aduaneiras que lhe foram imputadas.

104. Pelo seu lado, a Comissão, informada em Março de 1995 pelo IBAP das irregularidades apuradas na investigação efectuada à British Sugar no terceiro trimestre de 1993, tinha levado a cabo as suas próprias investigações por meio da Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) e só em Julho de 1996 se considerou suficientemente informada para tomar uma posição.

105. Uma vez estabelecido o princípio de que havia que aplicar à British Sugar o artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, foram ainda necessários vários meses de discussões para determinar o montante exacto por ela devido pelo que a liquidação só lhe pôde ser formalmente comunicada em Maio de 1997.

106. Para a Comissão, não se pode considerar que o prazo fixado no artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81 é imperativo pois, dessa forma, impossibilitando passado esse prazo a recuperação de montantes relativos a operações irregulares, e em certos casos fraudulentas, se irá contra o espírito do artigo 209.°-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 280.° CE), que impõe à Comunidade e aos Estados-Membros o combate às «fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade».

107. A disposição em causa deve essencialmente ser entendida no sentido de que impõe aos Estados-Membros que actuem no prazo fixado, na medida em que tenham

conhecimento da irregularidade em causa. Uma abordagem semelhante resulta, quanto à legislação aduaneira comunitária, do acórdão de 26 de Novembro de 1998 [10].

108. A Comissão propõe, assim, que se responda à quinta questão que «o artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81 da Comissão não impede as autoridades de um Estado-Membro de impor o pagamento de um montante depois das datas referidas nessa disposição quando a irregularidade não foi revelada em tempo útil».

109. Na realidade, esta resposta, na nossa opinião, poderia bem ter sido sugerida pela British Sugar, sem prejuízo de esta, no cuidado de o juiz nacional receber uma resposta directamente útil para decidir da causa que lhe está submetida, acrescentar que, no caso presente, o não respeito do prazo não encontra qualquer justificação. Lembremos, com efeito, que o juiz nacional não nos pergunta sobre a admissibilidade em princípio da extinção do prazo no momento da adopção da decisão, mas sobre a admissibilidade em concreto do envio de uma liquidação em 19 de Maio de 1997, apesar de o prazo, tal como resulta dos termos da disposição em causa, expirar em 30 de Abril de 1994.

110. Não temos, pois, que decidir a questão de saber se o prazo fixado no artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81 é um prazo peremptório, o que a própria British Sugar não alega.

111. Observemos apenas que, embora certos prazos fixados por regulamentos relativos às organizações comuns dos mercados, nomeadamente no regulamento de base da organização comum de mercado no sector do açúcar, tenham sido qualificados como não peremptórios pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [11], essa qualificação resultou sempre de uma análise muito precisa da razão de ser do prazo em causa e das consequências, nefastas ou benéficas, que a sua passagem poderia ter para os operadores do sector em causa.

112. No caso do prazo que nos ocupa, tenderíamos a considerar que não foram alheias à sua fixação preocupações de segurança jurídica.

113. De qualquer forma, um prazo tem, pela própria natureza, vocação a ser respeitado e, mesmo que não se possa, em face de determinado número de considerações, tais como as invocadas pela Comissão, qualificar como peremptório, afigura-se-nos que não se pode admitir que sistematicamente seja avalizada qualquer ultrapassagem de que tenha sido objecto.

10 — Acórdão Covita (C-370/96, Colect., p. I-7711).

11 — V., por exemplo, acórdão de 6 de Julho de 2000, Eridania (C-289/97, Colect., p. I-5409, n.os 20 a 34).

114. Diga-se desde logo que entendemos que a British Sugar tem uma concepção totalmente razoável do prazo fixado pelo artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2670/81.

115. Com efeito, parece-nos imperativo evitar que um simples decurso desse prazo possa permitir que um operador que, com todo o conhecimento de causa, se dedique a manobras manifestamente fraudulentas, se livre de qualquer sanção.

116. Com efeito, a fraude, por definição, é uma dissimulação e uma dissimulação bem organizada possivelmente nunca será descoberta ou, se o for, isso só se verificará muito tarde.

117. Uma fraude descoberta num prazo razoável, tendo-se em conta a sua sofisticação, deve poder ser ainda punida, mesmo que o prazo previsto para o efeito pela regulamentação tenha expirado, desde que não haja lustros a separar a fraude da sua descoberta. Lembremo-nos, com efeito, que no direito penal a prescrição existe em geral, mesmo para os crimes mais odiosos.

118. Parece-nos também imperativo que, mesmo excluindo os casos de fraude orquestradas pelo operador, o organismo de intervenção possa não respeitar o prazo em causa se este se revelar *in concreto* demasiado curto.

119. Em particular, temos em vista os casos em que os elementos necessários para calcular o montante devido são ignorados pelo referido organismo ou não lhe chegam antes da data limite de 1 de Maio.

120. O organismo pode assim ser levado, em face dos documentos apresentados, a solicitar ao operador precisões ou explicações. Terá que proceder a verificações e a comparações que, por definição, não poderão ser feitas instantaneamente na maior parte dos casos.

121. Também não se pode excluir que o próprio operador tenha actuado fora de prazo, mas que se deva, em face das circunstâncias que envolvem as suas operações, analisar se não é de admitir que estão reunidas as condições que definem a força maior.

122. Em todos esses casos, que certamente não são exaustivos, o facto de o organismo de intervenção atrasar a sua decisão e a respectiva notificação corresponde, na realidade, ao interesse dos operadores correctamente entendido e não se pode, em nossa opinião, qualificar como inválida uma decisão tardia, desde que o atraso com que se verificou se mantenha dentro dos limites do razoável. Se seguirmos esta

abordagem que sugerimos, a que conclusão se chega no caso presente?

123. Diga-se desde logo que a British Sugar não parece ter posto em prática um sistema destinado a induzir em erro as autoridades de controlo.

124. Não lhes apresentou documentos falsificados, não organizou transportes nocturnos e discretos, não procedeu a exportações selvagens, não abasteceu clandestinamente clientes no mercado comunitário, não recorreu à armazenagem de parte da sua produção ao abrigo de olhares indiscretos. Se assim o podemos dizer, tendo em conta a resposta que pede no nosso entender a primeira questão, violou a regulamentação comunitária à luz do dia.

125. Somos mesmo tentados a dizer que foi à vista e com conhecimento do IBAP que exportou açúcar C que não o era. Com efeito, recordemos que o IBAP é sempre informado regularmente dos volumes de produção da British Sugar, que lhe foi apresentado um pedido de emissão de certificados de exportação para o açúcar C que não incluía a prova de uma produção de açúcar de quota que tivesse atingido o nível exigido, que foi informado de que a produção exigida de açúcar de quota tinha sido atingida em 7 de Janeiro de 1993, que recebeu os documentos comprovativos simultaneamente da data e da realidade das exportações efectuadas com base nos certificados que tinha emitido e que autorizou a liberação das cauções constituídas pela British Sugar.

126. Na realidade, pelo menos numa primeira fase, o IBAP avalizou operações irregulares da British Sugar, apesar de se poder opor, quanto mais não fosse recusando-lhe a emissão dos certificados pedidos.

127. Afigura-se, ainda que possa parecer extraordinário, que, no momento em que a British Sugar comunicou que tinha produzido a totalidade das suas quotas, ninguém no IBAP tomou consciência de que a emissão anterior de certificados para exportação de açúcar C reflectia uma anomalia.

128. Numa palavra, se a British Sugar deu provas, pelo menos, de ligeireza julgando-se autorizada a exportar açúcar C antes de 7 de Janeiro de 1993, o IBAP deu provas de igual ligeireza no exercício da sua missão de controlo.

129. No entanto, admitamos por um momento que o IBAP só podia ter descoberto a existência de operações irregulares ao nível da exportação de açúcar C pela British Sugar no final de 1993, isto é, quando foi elaborado o relatório da missão de inspecção efectuada durante o último trimestre de 1993.

130. Dispunha então de quatro meses para retirar as consequências dessas irregularidades e não pode hoje defender-se pelo facto de não ter podido efectuar os cálculos que permitiam determinar o montante de que a British Sugar deveria ser considerada devedora.

131. Dispunha de todos os documentos necessários para determinar com grande precisão quanto açúcar A tinha sido exportado como açúcar C e, portanto, quanto açúcar realmente C tinha sido escoado no mercado comunitário ou estava ainda armazenado pela British Sugar.

132. Por outro lado, a abertura de uma investigação pelos serviços aduaneiros às circunstâncias que envolveram as exportações da British Sugar no final de 1992/início de 1993 deveriam tê-los incentivado a verificar a regularidade dessas operações relativamente às regras que lhe incumbia fazer respeitar e a actuar se apurasse irregularidades.

133. O IBAP afirma, no entanto, que não estava em condições, mesmo depois de informado da existência de irregularidades, de tomar uma decisão antes de Maio de 1997. Na nossa opinião, esse não era o caso.

134. Não compreendemos, com efeito, de que modo o decurso de uma investigação aduaneira, destinada a detectar se tinham sido cometidos factos delituosos, do âmbito penal, impedia o IBAP de extrair as consequências administrativas de irregularidades cuja existência era incontestável.

135. Tendo em conta o facto de que estava perfeitamente informado de todas as operações feitas pela British Sugar ao longo de toda a campanha de comercialização, estava em condições de determinar por si só a quantidade de açúcar C não transferido nem exportado que se devia levar em conta para calcular o montante devido pelo operador nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81.

136. Por último, e principalmente, o IBAP tinha plena competência para aplicar essa disposição. Certamente não lhe estava vedado pedir o parecer da Comissão mas, em termos jurídicos, esse parecer não só não era necessário como não o vinculava.

137. Com efeito, lembremos que a aplicação dos regulamentos relativos às organizações comuns de mercado cabe, salvo excepção expressamente prevista nas suas disposições, unicamente às autoridades nacionais.

138. Ao diferir a adopção da sua decisão até ao momento em que a Comissão lhe indicasse muito precisamente os passos a dar, o IBAP, na realidade, inobservou a sua própria competência.

139. É por isso que em nada nos inclinamos a considerar como admissível um atraso de três anos resultante dessa inobservância.

140. O Governo do Reino Unido alega, contudo, que, se a decisão demorou tanto, foi essencialmente porque a British Sugar pediu ao IBAP que negociasse com a Comissão e chegasse a um acordo com esta sobre uma sanção de nível moderado.

141. Por isso, não seria de aceitar que a British Sugar viesse agora arguir o carácter tardio de uma decisão que foi atrasada no seu próprio interesse. Não duvidamos por um só instante que o IBAP tenha tentado desempenhar o papel de intermediário bem intencionado entre a British Sugar e a Comissão, e com um certo sucesso uma vez que, em determinado momento, a Comissão era de opinião de que se devia punir a British Sugar com uma sanção de nível ainda mais elevado.

142. Mas, na realidade, nada se opunha a que o IBAP aplicasse, no prazo previsto, o artigo 3.°, tal como o interpretava no exercício da sua responsabilidade própria. Podia perfeitamente aplicar à British Sugar, a título cautelar, a sanção prevista nessa disposição, continuando a contactar a Comissão para saber se esta estaria disposta a admitir que a fixação de um montante mínimo poderia constituir uma aplicação não criticável da regulamentação comunitária.

143. Uma iniciativa assim teria sido totalmente respeitável e teria salvaguardado simultaneamente os interesses do IBAP, os da British Sugar e os da Comunidade.

144. Em vez disso, o IBAP optou por aguardar o desfecho dos factos e adiou a decisão de aplicar uma sanção à British Sugar para lá do razoável, não dando grande importância às exigências de segurança jurídica.

145. É por isso que propomos ao Tribunal de Justiça que responda ao juiz nacional que, em face das circunstâncias deste caso que lhe está submetido, a empresa seja isenta de qualquer obrigação de pagamento do montante que lhe é exigido.

146. Embora a resposta que propomos para a quinta questão nos pareça susceptível, só por si, de fornecer ao órgão jurisdicional nacional a solução da causa que deve decidir, dedicaremos breves considerações à sexta questão.

Quanto à sexta questão

147. Esta encontra-se redigida da seguinte forma:

«Nas circunstâncias do caso vertente, está a autoridade nacional obrigada a pagar as restituições à exportação que o produtor teria solicitado na altura da exportação e a cujo pagamento teria direito se o açúcar descrito como açúcar C e exportado nos termos de certificados de açúcar C tivesse sido designado como açúcar das quotas A e B, com fundamento em que:

a) a autoridade nacional pode aceitar retroactivamente uma declaração de exportação nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 3665/87 da Comissão e as circunstâncias do caso vertente constituem motivo de força maior susceptível de autorizar a prorrogação do prazo de prestação de prova nos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 3665/87 da Comissão?

e/ou com fundamento em que:

b) a recusa de pagamento de tais restituições à exportação constitui violação dos princípios da confiança legítima e/ou da segurança jurídica e/ou da proporcionalidade e/ou do correcto uso de poderes?»

148. Na nossa opinião, não se pode admitir, mesmo nas circunstâncias deste caso, que a autoridade nacional competente possa aceitar retroactivamente uma declaração de exportação apresentada com o fim de obter restituições à exportação.

149. As restituições à exportação constituem um elemento essencial da regulação do mercado do açúcar, que a Comissão utiliza permanentemente à vista da evolução que verifica nesse mercado. As restituições são fixadas em função dos preços do mercado mundial e das oportunidades de exportação que se oferecem aos operadores. A concessão de restituições de determinado montante em determinado momento é o resultado de ajustamentos feitos pela Comissão entre diversos imperativos.

150. Autorizar um operador a pedir restituições vários anos depois do fecho de uma campanha de comercialização equivaleria, se nos for permitida a comparação, a permitir a um jogador num casino que fizesse a sua aposta na roleta depois de a bola ter parado sobre um número.

151. Nada permite afirmar que, se as quantidades que a British Sugar pretende que sejam agora beneficiadas de restituições tivessem efectivamente sido registadas,

na altura em que foram efectivamente exportadas, como quantidades com direito a restituição, o nível das restituições teria sido aquele que foi uma vez que o passado não pode reviver.

152. Não é sequer de imaginar o quebra-cabeças que seria o cálculo das quotizações à produção que se revelariam, *ex post*, necessárias para financiar tais restituições. A campanha de comercialização 1992/1993 foi definitivamente encerrada e está totalmente excluída a revisão do seu balanço para evitar que a British Sugar suporte prejuízos que, há que salientar, foram apenas a consequência da sua negligência e não podem ser imputados a qualquer ocorrência de força maior.

153. Quanto à intervenção dos princípios gerais de direito que o órgão jurisdicional nacional refere para pôr em causa a legalidade da recusa de pagamento das restituições à British Sugar, nem as circunstâncias do caso concreto nem as regras de funcionamento da organização comum dos mercados no sector do açúcar o permitem.

154. No final da análise das questões que nos coloca o órgão jurisdicional nacional, não será certamente inútil recapitular as diversas observações que efectuámos.

155. Na nossa opinião, desde logo ficou claro que um produtor de açúcar não pode escoar açúcar C enquanto não tiver produzido mais do que o total das suas quotas A e B. A British Sugar não respeitou, pois, a regulamentação comunitária. Isto parece-nos dever ser, de qualquer forma, indicado ao órgão jurisdicional nacional.

156. Mas em seguida, dada a conclusão a que chegámos quanto à quinta questão, e de acordo com a qual a British Sugar deve ser dispensada de qualquer pagamento devido ao atraso considerável com que se verificou a decisão de aplicação de uma sanção pelo IBAP, parece-nos, a seguir-se a nossa opinião neste ponto, que não é indispensável responder às terceira, quarta e sexta questões, que aqui analisámos numa preocupação de exaustividade.

157. No caso de se entender que a resposta a estas questões deve no entanto ser dada, cabe, na nossa opinião, responder à terceira questão que a British Sugar incorre efectivamente numa sanção, à quarta questão que o montante dessa sanção poderá ser inferior ao decorrente da aplicação do método de cálculo indicado no artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, se o órgão jurisdicional nacional verificar a existência de faltas caracterizadas do IBAP, e à sexta questão que a concessão retroactiva da restituição à exportação de forma alguma se pode considerar.

Conclusão

158. Em consequência, propomos ao Tribunal de Justiça que responda às primeira e quinta questões colocadas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) que:

— nos termos do regime do açúcar comunitário e, nomeadamente, do artigo 24.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, uma empresa à qual uma autoridade nacional atribuiu uma quota não pode qualificar açúcar como açúcar C quando esse açúcar é produzido, durante uma campanha de comercialização, antes de a empresa ter efectivamente produzido uma quantidade de açúcar equivalente à soma das suas quotas A e B;

— nas circunstâncias do caso presente, a autoridade nacional não pode cobrar um montante nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2670/81 da Comissão, de 14 de Setembro de 1981, que estabelece as modalidades de aplicação para a produção além-quota no sector do açúcar ao não ter actuado num prazo correspondente às exigências do direito comunitário;

e, se houver que dar uma resposta às terceira, quarta e sexta questões, que:

— quando uma autoridade nacional afirma que o açúcar exportado como açúcar C era açúcar A ou B e/ou quando tenta liquidar um montante nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 2670/81, por não escoamento de

açúcar C fora da Comunidade, não viola o princípio da confiança legítima, nem o princípio da segurança jurídica, nem o princípio da não discriminação, nem o princípio da proporcionalidade nem o princípio da proibição de desvio de poder;

— nas circunstâncias do caso presente, a eventual verificação, pelo órgão jurisdicional nacional, de uma culpa caracterizada do organismo nacional de intervenção imporia uma adaptação em baixa do montante da sanção aplicada nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2670/81;

— a autoridade nacional, mesmo nas circunstâncias do caso presente, em nada é obrigada a conceder restituições pelo açúcar de quota que foi exportado sem que tenha sido previamente apresentada a declaração de exportação a que a regulamentação comunitária sujeita a concessão de tais restituições.