ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
22 de Janeiro de 1986 *

No processo 266/84,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo tribunal administratif de Rouen, o qual visa obter, no litígio pendente naquele órgão jurisdicional entre

Denkavit France SARL

e

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975, que estabelece modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários (JO 1975, L 139, p. 37),

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. U. Everling, presidente de secção, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

considerando as observações apresentadas:

— pelo FORMA, parte demandada no processo principal, representada pelo advogado P. Villey,

— e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada pela Sr.ª D. Sorasio, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de Outubro de 1985,

profere o presente

* Língua de processo: francês.

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por acórdão de 9 de Novembro de 1984, que deu entrada no Tribunal em 12 de Novembro seguinte, o tribunal administratif de Rouen apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à validade e à interpretação do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975, que estabelece modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários (JO 1975, L 139, p. 37).

2 Estas questões foram levantadas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Denkavit France (doravante, Denkavit) ao Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (doravante, o FORMA), organismo francês de intervenção, que tinha indeferido um pedido daquela sociedade para pagamento de montantes compensatórios monetários (doravante, MCM).

3 O artigo 15.° do referido Regulamento n.° 1380/75, estabelece que «o processo para pagamento do montante compensatório monetário deve ser entregue, salvo caso de força maior, nos seis meses que se seguem ao dia da conclusão das formalidades aduaneiras, sob pena de preclusão». A prova da conclusão destas formalidades é feita, em princípio, segundo as formas previstas no n.° 2 do artigo 11.° daquele regulamento, pela junção do exemplar de controlo designado por T5, referido no artigo 1.° do Regulamento n.° 2315/65 da Comissão, de 19 de Novembro de 1969 (JO 1969, L 295, p. 14).

4 Nos termos do n.° 5, aditado a este artigo pelo Regulamento da Comissão n.° 1498/76, de 25 de Junho de 1976 (JO 1976, L 167, p. 28), «quando o exemplar de controlo referido no n.° 2 não regressou à repartição de partida ou ao organismo centralizador num prazo de três meses a contar da sua emissão, devido a circunstâncias não imputáveis ao interessado, este pode apresentar no organismo competente um pedido motivado de equivalência, acompanhado de documentos comprovativos... »

5 No que respeita ao processo de pagamento do MCM, na medida em que interessa ao caso *sub judice*, é de notar que, no caso de exportação de mercadorias da França para o Reino Unido, são as autoridades francesas que pagam ao operador o MCM que deveria ser atribuído pelo Reino Unido, de acordo com um processo estabelecido entre estes dois Estados-membros, ao abrigo do artigo 2.° A do Regulamento n.° 974/71, de 12 de Maio de 1971 (JO 1971, L 106, p. 1), modificado pelo Regulamento n.° 1112/73 (JO 1973, L 114, p. 4). Por outro lado, na prática administrativa francesa, o original do modelo T5 é devolvido, através dos serviços alfandegários de partida, ao próprio operador; não é enviado directamente pelas autoridades alfandegárias do Estado do destino ao organismo competente para o pagamento, como é prática noutros Estados-membros.

6 Como resulta do processo, Denkavit exportou para o Reino Unido, em 19 de Janeiro de 1977, vinte toneladas de uma mercadoria denominada «Finisher C2», destinada à alimentação de gado e que dava direito ao recebimento de um MCM, aquando da importação no Reino Unido. Foi preenchido o modelo T5.

7 Por carta de 25 de Abril de 1977, Denkavit indicou ao FORMA que não lhe tinha sido devolvido o original do exemplar de controlo T5.

8 A 4 de Novembro de 1977, Denkavit entregou no FORMA o processo de pedido de pagamento, com os documentos de que dispunha. Entre estes documentos, encontrava-se um ofício, datado de 11 de Outubro de 1977, provindo da alfândega britânica, após diligências de Denkavit, que precisava que o modelo de controlo T5 tinha sido extraviado.

9 A partir de 10 de Maio de 1978, Denkavit efectuou diligências para obter das autoridades britânicas os documentos de equivalência que entregou, por fim, no FORMA, a 29 de Agosto de 1978, com um pedido de pagamento do MCM.

10 A 1 de Setembro de 1978, o FORMA recusou tal pagamento, com o fundamento de que Denkavit não tinha provado ter feito todas as diligências necessárias para entregar o seu pedido de pagamento no prazo regulamentar de seis meses, a contar da importação do produto. Denkavit interpôs um recurso de anulação desta decisão no tribunal administratif de Rouen.

11 Denkavit alegou naquele órgão jurisdicional, entre outros fundamentos, que a preclusão era uma sanção desproporcionada relativamente ao fim prosseguido, conduzindo, assim, à invalidade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75. Para além disso, sustentou que a perda do documento T5 pelas autoridades alfândegárias constituía um caso de força maior, que afastava a preclusão.

12 O FORMA, pelo contrário, defendeu a validade do artigo 15.° e argumentou que, na ausência de prova de diligências de Denkavit antes de 20 de Julho de 1977, data em que expirou o prazo de seis meses para apresentar, no organismo competente, um pedido motivado de equivalência, acompanhado de documentos comprovativos, a falta de devolução do original do exemplar de controlo T5 não poderia ser considerada como um caso de força maior. Por isso, a preclusão já se teria verificado aquando da entrega tardia do processo de pedido de pagamento do MCM, em 29 de Agosto de 1978.

13 Para resolver este diferendo, o tribunal administratif de Rouen suspendeu a instância até que este Tribunal se pronuncie, a título prejudicial, sobre duas questões formuladas, nos motivos da decisão de reenvio, nos termos seguintes:

«Considerando... que a solução do litígio depende de saber:

— se a preclusão prevista pelo artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 1380/75 não viola os princípios gerais de direito comunitário, na medida em que não respeitaria o princípio da proporcionalidade da sanção e seria contrária ao espírito do sistema comunitário de pagamento dos montantes compensatórios;

— e, se for dada uma resposta negativa a esta questão, de saber se a falta de devolução do modelo de controlo ECT5 constitui um caso de força maior, no sentido do referido artigo, e em que condições...»

Quanto à primeira questão

14 Denkavit alegou que a preclusão estabelecida pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 é contrária a dois princípios gerais do direito comunitário. Seria, em primeiro lugar, contrária ao princípio da proporcionalidade, dado que se trata de uma sanção que ultrapassa os limites do que é apropriado e necessário para atingir o fim pretendido, tal como resultaria da jurisprudência do Tribunal e, designadamente, dos acórdãos de 29 de Fevereiro de 1979 (Buitoni, no processo 122/78, Recueil 1979, p. 677) e de 9 de Novembro de 1983 (República Federal da Alemanha/Comissão, 46/82, Recueil 1983, p. 3549). O acórdão de 29 de Abril de 1982

(Merkur, no processo 147/81, Recueil 1982, p. 1389), diversamente, diria respeito ao regime da suspensão do direito nivelador na importação e não poderia ser aplicado relativamente ao MCM. Em segundo lugar, a preclusão seria contrária ao princípio do «respeito pelo espírito do regime dos MCM». Denkavit considera, por isso, que a disposição em causa não deve ser considerada válida.

15 O FORMA considera que o artigo 15.°, em questão, não é contrário nem ao princípio da proporcionalidade nem ao espírito do sistema dos MCM.

16 A Comissão começa por observar que a preclusão é a consequência normal de qualquer prazo peremptório e não uma sanção. Sustenta, depois, que não existe, entre os princípios gerais do direito comunitário, um princípio de respeito pelo «espírito do sistema dos MCM». Na realidade, não se trataria senão de um aspecto do princípio da proporcionalidade. Relativamente a este princípio, a Comissão aduz que a fixação de um prazo peremptório, de cujo desrespeito resulta a preclusão do requerente, é o meio necessário e adequado para atingir o objectivo da igualdade de tratamento dos operadores no funcionamento dos mecanismos de atribuição dos MCM. O prazo de seis meses seria razoável, dadas as práticas das autoridades alfândegárias nacionais. Por outro lado, as situações excepcionais seriam tomadas em conta no artigo 15.°

17 De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, para determinar se uma disposição de direito comunitário é conforme ao princípio da proporcionalidade deve verificar-se, em primeiro lugar, se os meios que ela utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a importância deste e, em segundo lugar, se são necessários para o atingir.

18 No caso presente, o objectivo do prazo em causa está enunciado no considerando 14.° do Regulamento n.° 1380/75, segundo o qual «é conveniente exigir que o pedido de pagamento do montante compensatório seja entregue num prazo razoável, por razões de boa gestão administrativa». O objectivo do prazo é, por consequência, a definição das situações administrativas sem atrasos indevidos.

19 É de notar que, face a estas considerações e «a fim de evitar distorções de concorrência entre os operadores dos Estados-membros», o artigo 16.° do regulamento completa o sistema, impondo o pagamento dos MCM, em princípio, num prazo de dois meses, a contar do dia da entrega do processo completo.

20 Com vista ao mencionado objectivo, o estabelecimento de um prazo peremptório para a entrega do pedido é uma medida necessária. A fixação deste prazo em seis meses não é desrazoável, se se tiver em conta, por um lado, que é do interesse dos operadores económicos receber o mais cedo possível os MCM e, por outro lado, que, segundo a prática administrativa corrente, a devolução do documento de controlo se efectua geralmente, como resulta do processo, num lapso de tempo relativamente curto.

21 Deve-se observar, em seguida, que a preclusão por virtude da apresentação do processo com atraso é, regra geral, a consequência normal da expiração de qualquer prazo peremptório e não uma sanção. Lembre-se que, para estas hipóteses, o artigo 15.° prevê que circunstâncias excepcionais, que constituam um caso de força maior, possam justificar um atraso.

22 Nestas condições, nada permite afirmar que a preclusão cominada no artigo 15.° é desproporcionada em relação com o objectivo que o legislador comunitário quis atingir.

23 Assim, deve responder-se ao órgão jurisdicional nacional que a análise da primeira questão não revelou elementos capazes de afectar a validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.

Quanto à segunda questão

24 Denkavit alega que a perda do documento T5, devida à negligência das autoridades aduaneiras, constitui um caso de força maior. Acrescenta que o FORMA foi avisado em 25 de Abril de 1977, isto é, dentro do prazo. O prazo de três meses para apresentação do pedido, previsto no artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento

n.° 1380/75, seria, com efeito, facultativo. Denkavit invoca, neste sentido, o acórdão de 6 de Outubro de 1982 (Eggers, no processo 302/81, Recueil 1982, p. 3443).

25 Para o FORMA, no entanto, a simples falta de devolução do exemplar de controlo T5 não pode constituir um caso de força maior, já que o artigo 11.° do regulamento permite ao operador, por sua diligência, evitar as consequências de tal acontecimento anormal.

26 A Comissão considera que, em princípio, as actuações da administração, estranhas ao operador, constituem circunstâncias imprevisíveis e anormais, quando constituam uma falta de serviço, quer dizer, quando o serviço público não funcionou, funcionou mal ou tardiamente. A Comissão considera, no entanto, que deve estar reunida uma segunda condição — a saber, a diligência normal do operador — para que seja reconhecida a existência de um caso de força maior. A tal respeito, a Comissão aduz que a falta de utilização da possibilidade de apresentar um pedido de equivalência, nos termos do n.° 5 do artigo 11.° do regulamento, dentro do prazo de seis meses, não basta, por si só, para concluir que o operador não fez prova de uma diligência normal. Na opinião da Comissão, poderiam também enquadrar-se numa diligência normal tentativas para obter a devolução do modelo T5. Pelo contrário, a obrigação de demonstrar uma diligência normal não findaria com a expiração do prazo de seis meses, devendo o operador, mesmo após a expiração deste prazo, fazer valer as suas pretensões do modo mais diligente; para este efeito, poderia apresentar outros documentos com valor equivalente, nos termos da regulamentação comunitária.

27 Cabe lembrar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal, 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».

28 O n.° 5 do artigo 11.° do citado Regulamento n.° 1380/75 institui, a favor do interessado, um procedimento especial que visa precisamente o caso em que o exemplar de controlo não regressou ao serviço de partida ou ao organismo centralizador no prazo de três meses, a contar da respectiva emissão. De acordo com este

procedimento, o interessado pode apresentar, no organismo competente, um pedido de equivalência, evitando, assim, as consequências da perda do documento T5. Resulta do sistema assim estabelecido pelo próprio Regulamento n.° 1380/75 que o operador diligente deve apresentar tal pedido o mais cedo possível e, em qualquer caso, antes da expiração do prazo de seis meses, fixado pelo referido artigo 15.° do regulamento. O interessado, que não diligenciou para usar esta possibilidade, não pode, assim, prevalecer-se da força maior prevista por aquele artigo 15.°

29 Cabe, portanto, responder à segunda questão que, no caso de falta de devolução do modelo de controlo T5, o interessado não pode invocar a força maior quando não efectuou as diligências necessárias para evitar as consequências dessa falta de devolução, e designadamente quando se absteve de apresentar, antes da expiração do prazo de seis meses, o pedido de equivalência previsto no artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1380/75.

Quanto às despesas

30 As despesas feitas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Dado que o processo tem, relativamente às partes principais, o carácter de um incidente levantado no órgão jurisdicional nacional, a este compete decidir sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

decidindo sobre as questões que lhe foram submetidas pelo tribunal administratif de Rouen, por acórdão de 9 de Novembro de 1984, declara:

1) **O exame das questões expostas não revelou elementos capazes de afectar a validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.**

2) **Em caso de falta de devolução do modelo de controlo T5, o interessado não pode invocar o caso de força maior quando não apresentou, antes de expirado o prazo de seis meses, o pedido de equivalência previsto pelo artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1380/75.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 22 de Janeiro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente da Quinta Secção

U. Everling