2. O facto de se prever um prazo peremptório para a apresentação dos pedidos de pagamento de montantes compensatórios monetários é uma medida necessária para permitir a definição das situações administrativas sem atrasos indevidos e a fixação deste prazo em seis meses não deixa de ser razoável, tendo em conta o interesse dos operadores económicos e a prática administrativa corrente. Nada permite afirmar que a preclusão estabelecida pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 é desproporcionada relativamente ao objectivo a atingir, dado que, por um lado, a preclusão consequente à apresentação intempestiva do processo é, regra geral, a consequência normal do decurso de qualquer prazo peremptório e não uma sanção e que, por outro lado, está prevista a tomada em consideração das circunstâncias excepcionais que se enquadram na força maior.

3. A noção de força maior deve ser entendida no sentido de circunstâncias alheias ao interessado, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não teriam podido ser evitadas, apesar de ter sido desenvolvida toda a diligência. Quando um regulamento lhe faz referência, deve ser interpretada à luz do contexto em que ela se insere.

4. No âmbito do procedimento do pagamento dos montantes compensatórios monetários, em 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 desta falta de devolução, e designadamente quando não apresentou, antes do decurso do prazo de seis meses previsto no artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75, o pedido de equivalência previsto no artigo 11.°, n.° 5, deste regulamento.

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 22 de Outubro de 1985 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — No centro do processo sobre o qual devo hoje pronunciar-me estão disposições que os agentes económicos, de acordo com o Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975 [1], devem observar, caso queiram receber os montantes compensatórios monetários relativos ao comércio intracomunitário de produtos agrícolas.

1. Em 19 de Janeiro de 1977, a recorrente no processo principal, a firma Denkavit France, exportou da França para o Reino Unido uma ração designada por «Finisher C2», no montante de 48 000 FF, acrescido de 200 UKL de custos de transporte.

* Tradução do alemão.

1 — Regulamento n°. 1380/75 da Comissão sobre modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários (JO 1975, L 139, p. 37).

Como no comércio de produtos agrícolas entre a França e o Reino Unido foi utilizada a possibilidade prevista pelo artigo 2.° A, do Regulamento n.° 974/71 [2], isto é, o pagamento pelo Estado exportador dos montantes compensatórios monetários (MCM) devidos pelos Estados importadores, a concessão dos MCM, nos termos do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 25 de Maio de 1975, fica dependente da prova de que as formalidades alfandegárias foram cumpridas no Estado-membro importador. Esta prova é produzida, em primeira linha, pela apresentação de um exemplar de controlo, nos termos do artigo 1.° do Regulamento n.° 2315/69, de 19 de Novembro de 1969 [3], o chamado «exemplar de controlo T5».

Um tal exemplar de controlo T5 foi preenchido aquando da exportação da referida ração, mas o original nunca foi devolvido ao posto alfandegário de saída, ao contrário do previsto no artigo 5.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2315/69.

Em 25 de Abril de 1977 a firma Denkavit participou ao recorrido no processo principal, o Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), por meio de carta que, de resto, se referia a outros negócios de exportação, que o original do exemplar de controlo não tinha sido devolvido. Noutra carta, datada de 4 de Novembro de 1977, a firma Denkavit apresentou ao FORMA as cópias do exemplar de controlo T5, de um certificado de importação C10 e da factura de 17 de Janeiro de 1977. A Denkavit referiu que o original do exemplar de controlo T5 se teria extraviado na alfândega inglesa e suscitou, ao mesmo tempo, a questão de saber se o pagamento dos MCM podia, assim, ser requerido.

Por carta datada de 7 de Junho de 1978, o FORMA avisou a firma Denkavit de que devia provar que se tinha verificado um caso de força maior e que ela própria tinha feito todas as diligências no sentido de apresentar ou o exemplar de controlo T5 ou documentos equivalentes e apresentar, conforme disposições comunitárias, no prazo de seis meses, o correspondente «dossier» completo. Referia-se, além disso, que um funcionário do FORMA tinha afirmado à Denkavit, em 10 de Novembro de 1977, que o seu requerimento de 4 de Novembro de 1977 não podia ser admitido, pois não tinha sido respeitado o prazo de seis meses estipulado pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75; na mesma entrevista tinha-se também chamado a atenção para o facto de que os documentos apresentados em 4 de Novembro de 1977 não davam satisfação às exigências do artigo 11.° do Regulamento n.° 1380/75, na versão que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1498/76 [4].

Em 29 de Agosto de 1978, a firma Denkavit apresentou ao FORMA um pedido de pagamento dos MCM mediante a anexação de documentos equivalentes. Por carta datada de 1 de Setembro de 1978, o FORMA comunicou à firma Denkavit que do exame dos documentos apresentados conjuntamente com o pedido de pagamento dos MCM não resultara que tivessem sido efectuadas todas as diligências necessárias para conseguir os documentos equivalentes ao exemplar de controlo T5, extraviado pelas

2 — Regulamento n.° 974/71 do Conselho, de 12 de Maio de 1971, sobre certas medidas de política conjuntural a tomar no sector agrícola na sequência do alargamento temporário das margens de flutuação das moedas de certos Estados-membros (JO 1971, L 106, p. 1) na versão dada pelo Regulamento n.° 1112/73 do Conselho, de 30 de Abril de 1973 (JO 1973, L 114, p. 4).

3 — Regulamento n.° 2315/69 da Comissão, de 19 de Novembro de 1969, sobre o emprego dos documentos de trânsito comunitário em aplicação de medidas comunitárias que prevêem o controlo da utilização ou do destino das mercadorias (JO 1969, L 295, p. 14).

4 — Regulamento n.° 1498/76 da Comissão, de 25 de Junho de 1976, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1380/75 sobre modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários (JO 1976, L 167, p. 28).

autoridades alfandegárias britânicas. Em referência à sua anterior carta de 7 de Junho de 1978, o FORMA acrescentava que examinaria de novo o «dossier» para efeitos de saber se se poderia abstrair do prazo-limite, logo que se tivesse produzido prova documental de que essas diligências tinham sido levadas a cabo dentro do prazo de seis meses, a contar da data da importação do produto.

Em recurso datado de 6 de Novembro de 1978, a firma Denkavit pedia ao tribunal administratif (Tribunal Administrativo) de Paris a anulação da decisão do FORMA, de 1 de Setembro de 1978, e a condenação deste ao pagamento do montante de 19 553,40 FF de MCM, acrescido de juros de mora. Por decisão de 9 de Novembro de 1984, o tribunal administratif de Rouen, que, por decisão do presidente da secção de conflitos do Conseil d'État, tinha sido declarado competente em razão do lugar, apresentou ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão a título prejudicial das questões que, na fundamentação da decisão, estão formuladas do seguinte modo:

«O prazo peremptório previsto pelo artigo 15.° do Regulamento CEE n.° 1380/75 viola os princípios gerais do direito comunitário, por não respeitar o princípio da proporcionalidade da sanção e por ser contrário ao espírito do sistema comunitário de pagamento dos montantes compensatórios? Sendo dada a esta questão uma resposta negativa, constitui a não devolução do formulário de controlo ECT5 um caso de força maior, na acepção do artigo mencionado e em que condições?»

2. Chegado a este ponto, parece-me conveniente reproduzir o teor da disposição regulamentar relevante para este processo.

O artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975, diz o seguinte:

«O pagamento do montante compensatório monetário pelo Estado-membro exportador, e que devia ser efectuado pelo Estado-membro importador, está subordinado à produção de prova do cumprimento das formalidades alfandegárias de importação e da percepção dos direitos e dos encargos de efeito equivalente exigidos no Estado-membro importador.

Esta prova é feita mediante a apresentação do exemplar de controlo previsto pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 2315/69...»

O artigo 5.°, n.° 4, do mencionado Regulamento n.° 2315/69 diz o seguinte:

«Sem prejuízo da aplicação das disposições do artigo 26.° do Regulamento (CEE) n.° 542/69, o exemplar de controlo é devolvido sem demora ao posto alfandegário de saída, após ter sido devidamente anotado pelo posto alfandegário competente do Estado-membro destinatário...»

O Regulamento n.° 1498/76 da Comissão, de 25 de Junho de 1976, veio aditar ao artigo 11.° do Regulamento n.° 1380/75 um n.° 5 cujo parágrafo primeiro é do seguinte teor:

«Quando o exemplar de controlo referido no n.° 2 não tiver voltado ao posto de saída ou ao organismo central coordenador num prazo de três meses a contar da data da sua entrega, devido a circunstâncias não imputáveis ao interessado, este pode apresentar ao órgão competente um pedido de reconhecimento de equivalência de documentos, mediante a junção destes. Os documentos a apresentar aquando do pedido de equivalência devem incluir, além do documento de transporte, o documento alfandegário de colocação da mercadoria em livre prática no Estado-membro destinatário ou a sua cópia ou fotocópia, devidamente autenticadas pelos serviços competentes.»

O artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 determina, por fim, o seguinte:

«O «dossier» para o pagamento do montante compensatório monetário deve ser entregue sem falta, salvo caso de força maior, no prazo de seis meses a contar da data do cumprimento das formalidades alfandegárias.»

3. A *recorrente no processo principal,* a firma Denkavit, pronunciou-se, como se segue, sobre as questões prejudiciais:

a) Sobre a validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75

A recorrente é de opinião de que a sanção de preclusão em caso de não observância do prazo de entrega do dossier excede o que é adequado e necessário para alcançar o objectivo desejado, de tal maneira que o artigo em causa deve ser considerado inválido. A recorrente fundamenta esta opinião invocando o acórdão do Tribunal, de 20 de Fevereiro de 1979, no processo 122/88 [5]. É desproporcionado penalizar uma omissão meramente formal com a mesma sanção que cabe à não efectivação da importação ou da exportação.

A recorrente sustenta ainda que o prazo de seis meses se mostrou demasiadamente curto; ele foi por isso ampliado para doze meses, pelo artigo 17.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1371/81 da Comissão [6], que revogou e substituiu parcialmente o Regulamento n.° 1380/75.

b) Sobre o conceito de força maior

Segundo a opinião da recorrente no processo principal, o extravio de um documento por uma autoridade alfandegária configura-se como um caso de força maior. Ela apoia-se no acórdão do Tribunal de 6 de Outubro de 1982 [7], em que foi declarado que as faltas processuais que não sejam imputáveis aos destinatários normais de MCM não podem reverter em prejuízo destes.

A norma do artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1380/75, que possibilita ao agente económico a obtenção, após o decurso do prazo de três meses, de documentos equivalentes ao exemplar de controlo T5, apenas cria um direito e não um dever que o agente económico tenha que cumprir. Este não fica obrigado a efectuar dentro do prazo limite do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 quaisquer diligências, nos termos do artigo 11.°, n.° 5, do mesmo regulamento.

c) No memorando de 25 de Fevereiro de 1980, apresentado ao tribunal administratif de Rouen como aditamento às suas alegações, a recorrente no processo principal toma ainda, na parte final, posição sobre um problema que o tribunal *a quo* não tinha submetido à consideração do Tribunal de Justiça: o do início da contagem do prazo peremptório do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.

De acordo com o artigo 15.° deste regulamento, o «dossier» deve ser necessariamente apresentado dentro do prazo de seis meses a contar da data do cumprimento das formalidades alfandegárias. Se os MCM devidos pelo Estado-membro importador forem pagos pelo Estado-membro exportador e se este pagamento estiver dependente da prova do cumprimento de formalidades alfandegárias de importação no Estado-membro importador, as formalidades alfandegárias apenas estarão definitivamente cumpridas

5 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, no processo 122/78, SA Buitoni/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Recueil 1979, p. 677.

6 — Regulamento n.° 1371/81 da Comissão, de 19 de Maio de 1981, sobre modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários (JO 1981, L 138, p. 1).

7 — Acórdão de 6 de Outubro de 1982, no processo 302/81, Alfred Eggers & Co./Hauptzollamt Kassel, Recueil 1982, p. 3443.

quando o exemplar de controlo T5 tiver voltado ao posto alfandegário de saída. Como, todavia, o referido exemplar de controlo se perdeu e, por isso, nunca chegou a ser reenviado ao posto alfandegário de saída, o prazo peremptório previsto pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 nem sequer começou a correr.

d) A recorrente no processo principal propõe que as questões que foram apresentadas pelo tribunal administratif de Rouen sejam resolvidas da seguinte forma:

«— O artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75, que penaliza a não observância do prazo de apresentação do «dossier» para o pagamento dos montantes compensatórios monetários com a total e automática perda do montante compensatório a que o agente económico tem direito, é inválido.

— A perda do exemplar de controlo T5 em consequência da negligência da administração alfandegária do Estado-membro destinatário representa um caso de força maior, na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75. Neste caso, o agente económico não perde o direito ao recebimento do montante compensatório se, por um lado, tiver informado o serviço administrativo no prazo do artigo 15.° do Regulamento 1380/75 sobre o não retorno do referido exemplar de controlo e, por outro, tiver requerido a equivalência de outros documentos, nos termos do artigo 11.°, n.° 5, do mesmo regulamento, mas somente após a recepção do documento escrito que atesta o extravio do impresso T5 pela administração responsável.

ou

— O prazo peremptório do artigo 15.° é observado por um agente económico que, no caso de extravio do exemplar de controlo T5 devido a negligência da administração alfandegária do Estado-membro destinatário, tenha:

— informado o serviço administrativo competente, antes do decurso do prazo de seis meses após o despacho alfandegário, da não devolução do referido exemplar do controlo;

— requerido a equivalência de documentos, mediante a junção dos mesmos, após a recepção do certificado da perda do mencionado exemplar de controlo;

— apresentado ao serviço administrativo competente o «dossier» para o pagamento dos montantes compensatórios monetários, nos termos dos artigos 14.° e 15.° do Regulamento n.° 1380/75, imediatamente após a obtenção dos documentos equivalentes.»

4. O *recorrido no processo principal*, o FORMA, propõe uma resposta negativa às questões prejudiciais.

a) Sobre a validade do artigo 15.°

O Regulamento n.° 1380/75 impõe ao exportador o dever de efectuar, dentro de determinado prazo, uma série de diligências para receber os MCM. O artigo 15.° não viola o princípio da proporcionalidade, nem contraria o sentido ou o fim do sistema comunitário de pagamento de montantes compensatórios monetários, nem infringe princípios gerais do direito comunitário.

b) Sobre o conceito de força maior

O recorrido no processo principal define o conceito de força maior como o acontecimento inusitado que não depende de nenhum comportamento do agente e tem consequências inevitáveis para este. A mera não devolução do exemplar de controlo T5 não pode configurar-se como caso de força maior, uma vez que o regulamento dá ao agente económico a possibilidade de este evitar este acontecimento imprevisto através

de diligências que pode por si mesmo efectuar. A recorrente no processo principal não provou que levou a cabo as diligências necessárias para evitar as consequências da não devolução do exemplar de controlo.

c) O recorrido no processo principal propõe, por isso, que a questão prejudicial seja resolvida do seguinte modo:

«O artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 não viola os princípios gerais do direito comunitário, respeita o princípio da proporcionalidade e não contraria nem o sentido nem o objectivo do sistema comunitário de pagamento de montantes compensatórios monetários; é, por conseguinte, válido.

A não devolução do exemplar de controlo T5 não se apresenta como um caso de força maior, na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.»

5 a) Quanto à questão da validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75, a *Comissão das Comunidades Europeias* é de opinião de que há que fazer uma distinção entre os casos em que a não observância de prazos tem por consequência prejuízos adicionais que vão além da perda de benefícios essencialmente pecuniários, e o caso concreto em análise em que se trata da concessão do próprio benefício. O pagamento de uma tal quantia deve depender inquestionavelmente do facto de o agente económico produzir a prova da realização, em determinada data, da transacção que fundamenta o direito ao montante compensatório. Não se verificando estes pressupostos, o objectivo do sistema de concessão e arrecadação de MCM não pode atingir-se; tal levaria a que o agente económico pudesse obter benefícios injustificados que contrariariam o efeito equilibrante das medidas de política monetária relativas aos preços agrícolas, que é o único factor a justificar a instituição de um tal sistema. O estabelecimento de um prazo obrigatório para o pagamento efectivo dos montantes que cabem ao agentes económicos ajusta-se ao objectivo geral do sistema de montantes compensatórios monetários. A fixação de um prazo de pagamento unitário assenta, de acordo com o considerando catorze do Regulamento n.° 1380/75, na necessidade de «evitar distorções de concorrência entre os agentes económicos dos Estados-membros», e correspondente, por conseguinte, ao objectivo da igualdade de tratamento. Por isso, a fixação de um prazo obrigatório para a apresentação do pedido de pagamento de MCM, cuja não observância é sancionada com a negação desse direito ao requerente, concilia-se com o objectivo de igualdade de tratamento dos agentes económicos no que respeita à concessão do MCM e é necessária e adequada à prossecução desta finalidade. Desde que, é claro, o prazo seja justo e que possam ser devidamente tidas em conta circunstâncias extraordinárias que tenham por consequência uma ultrapassagem do prazo não imputável ao agente económico.

Relativamente à prática das autoridades alfandegárias nacionais, um prazo de seis meses parece efectivamente suficiente e, por conseguinte, justo. A possibilidade de ocorrência de circustâncias excepcionais por razões não imputáveis ao agente económico é devidamente tida em conta, na medida em que está expressamente previsto que o prazo obrigatório não se aplica em casos de força maior.

b) Quanto à questão relativa à força maior, a Comissão é de opinião de que, em geral, as actuações das administrações em relação aos agentes económicos constituem circunstâncias imprevistas e excepcionais, na medida em que representem um erro de serviço, ou seja, na medida em que a autori-

dade não tiver actuado, ou o tiver feito mal ou extemporaneamente. O extravio do exemplar de controlo T5 pelas autoridades alfandegárias competentes não é imputável ao agente económico.

Trata-se, todavia, essencialmente de saber, no litígio pendente no tribunal do processo principal, se se verifica também o segundo pressuposto para o reconhecimento de um caso de força maior — o emprego da diligência normal por parte do agente económico.

No caso concreto não pode concluir-se, apenas com base na circunstância de que a recorrente no processo principal não fez uso, no prazo de seis meses, da possibilidade conferida pelo artigo 11.°, n.° 5, do regulamento, que o agente económico não empregou a diligência normal. Não sendo as falhas processuais imputáveis ao agente económico, não podem ter para ele efeitos desfavoráveis, não ficando o agente económico a quem tal suceder, de acordo com as disposições aplicáveis, obrigado a repetir as diligências para a obtenção de documentos equivalentes dentro do prazo normal de apresentação do pedido de pagamento dos MCM. Destas considerações não pode, por outro lado, extrair-se a conclusão de que o agente económico não devesse, todavia, ter empreendido esforços e diligências normais no prazo de seis meses. Estes podiam ter consistido, quer em diligências para obter de novo o exemplar de controlo T5, quer num pedido de equivalência de documentos.

Só se o exemplar de controlo T5 não tiver sido devolvido após o decurso do prazo de seis meses é que o agente económico deve diligenciar no sentido da obtenção do exemplar de controlo T5 ou de documentos equivalentes.

c) A Comissão propõe, por conseguinte, que a questão prejudicial apresentada pelo tribunal administratif de Rouen ao Tribunal de Justiça seja respondida do seguinte modo:

«Do exame da questão não resultou o que quer que pudesse afectar a validade do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.

O extravio do exemplar de controlo T5 pelas autoridades administrativas configura-se como um caso de força maior, nos termos do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75, quer porque o agente económico envidou os esforços normais para obter este documento, quer porque apresentou um pedido de equivalência de documentos, nos termos do artigo 11.°, n.° 5, do mesmo regulamento, no prazo de seis meses previsto pelo artigo 15.°, bem como por ter envidado todos os esforços para conseguir a equivalência, após o decurso deste prazo ou após ter sido informado do extravio do documento T5.»

B — Ao tomar posição sobre esta questão prejudicial, começarei por me debruçar sobre a questão de saber se — e, em caso afirmativo, em que circunstâncias — se verifica um caso de força maior, na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75, quando o exemplar de controlo T5 não é devolvido. Só quando estiver esclarecido em que casos é que o prazo imperativo previsto por esta disposição não é aplicável ou, inversamente, quando se souber em que casos é que o prazo se aplica, se pode examinar se esta disposição está em consonância com princípios jurídicos gerais de grau superior.

1. Tal como já afirmei nas minhas conclusões de 10 de Outubro de 1985, no processo 165/84 [8], existe uma ampla jurisprudência

8 — Conclusões de 10 de Outubro de 1985, no processo 165/84, Firma John Friedrich Krohn/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Recueil 1985, p. 3997.

do Tribunal sobre o conceito de força maior. Já no acórdão de 11 de Julho de 1968, no processo 4/68 [9], o Tribunal sustentou que este conceito não tem um conteúdo rigorosamente idêntico em todos os ramos do direito e em todos os âmbitos de aplicação e que, por conseguinte, o seu significado deve ser determinado em função do quadro legal em que se destina a produzir os seus efeitos. Para o domínio agrícola, o Tribunal declarou neste acórdão que um importador que tenha empregado todo o cuidado necessário fica, em princípio, desvinculado das suas obrigações de importador, quando circunstâncias à margem da sua capacidade de influência tornam impossível a realização da importação no prazo devido. É esse o caso quando o cumprimento atempado de um contrato, que em circunstâncias normais devia ter possibilitado ao importador o cumprimento das suas obrigações, se torna impossível devido a um evento tão extraordinário que quem actuasse com a prudência e o cuidado de um comerciante normal não podia deixar de considerar a sua ocorrência como improvável. O conceito de força maior não deve ser entendido no sentido de uma absoluta impossibilidade, mas no sentido de dificuldades excepcionais, independentes da vontade do importador, que tenham surgido durante o cumprimento do contrato. O reconhecimento de um caso de força maior pressupõe, ainda, adicionalmente, que as consequências desse evento tenham sido inevitáveis.

O advogado-geral Capotorti resumiu, nas suas conclusões de 5 de Dezembro de 1979 [10], a jurisprudência do Tribunal sobre a aplicação do conceito de força maior no domínio agrícola, considerando que são caracterizadores deste conceito dois elementos: 1) um elemento objectivo, ou seja, a ocorrência de um evento excepcional, alheio ao domínio de influência do obrigado e 2) um elemento subjectivo, que consiste em o obrigado ter actuado com prudência e zelo e ter feito o possível para evitar a ocorrência do evento.

O advogado-geral Reischl caracterizou, nas suas conclusões de 17 de Novembro de 1983 [11], o conceito de força maior, considerando que é importante saber se foi empregue toda a diligência necessária, se ocorreram circunstâncias alheias à influência do obrigado e se o evento deve ser considerado tão estranho que a sua ocorrência devesse ser tida por improvável por um agente económico que actuasse com a prudência e o cuidado de um comerciante normal.

Na sua última decisão publicada sobre a problemática da força maior, o acórdão de 9 de Fevereiro de 1984 [12], o Tribunal afirmou o seguinte:

«Resulta de jurisprudência constante do Tribunal que a noção de força maior abrange essencialmente, abstracção feita de particularidades dos domínios específicos em que é utilizada, circunstâncias que tornam impossível a realização do facto em causa. Mesmo que não pressuponha uma impossibilidade absoluta, a força maior exige, todavia, que se trate de dificuldades anormais, independentes da vontade do indivíduo e que surjam como inevitáveis, mesmo que todas as diligências úteis tenham sido efectuadas.»

9 — Acórdão de 11 de Julho de 1968, no processo 4/68, Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Recueil 1968, p. 549, 562 e seguintes.

10 — Conclusões de 5 de Dezembro de 1979, nos processos Tapensos 154, 205, 206, 226 e 228, 263 e 264/78 e 39, 31, 33, 83 e 85/79, SpA Ferriera Valsabbia e outros/Comissão, Recueil 1980, p. 1035, 1067 e seguintes.

11 — Conclusões de 17 de Novembro de 1983, no processo 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Comissão, Recueil 1984, p. 568, 571.

12 — Acórdão de 9 de Fevereiro de 1984, no processo 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Comissão, Recueil 1984, p. 557, 566.

Aplicada esta jurisprudência ao caso em análise, nomeadamente à circunstância de um exemplar de controlo se ter extraviado nos serviços administrativos do Estado-membro importador e, por isso, não poder ser devolvido ao posto alfandegário de saída, resulta o seguinte.

O extravio de um documento oficial em serviços administrativos constitui um evento que é alheio à influência do agente económico. Após o despacho da mercadoria pelo posto alfandegário de saída, o agente económico deixa de poder dispor do exemplar de controlo. Este fica, pelo contrário, sob a alçada dos serviços administrativos do Estado-membro importador e, mais tarde, se tudo se processar correctamente, do Estado-membro exportador.

Questionável é, contudo, se o extravio de um documento oficial nas relações entre as autoridades administrativas deve ser considerado um evento tão excepcional que a sua ocorrência deva ser considerada improvável. Sou de opinião de que assim não é.

Decerto que, num serviço administrativo que funcione correctamente, os documentos não costumam extraviar-se. Todavia, também há que ter em consideração que os «dossiers» de exportação, longe de serem casos isolados, são muito numerosos. Além disso, os chamados exemplares de controlo são enviados dos postos alfandegários de um Estado-membro para os postos alfandegários do outro Estado-membro e vice-versa. Quando nestas circunstâncias se extraviam, por vezes, documentos, tal pode parecer lamentável do ponto de vista do bom funcionamento administrativo, mas não pode ser considerado tão excepcional ou imprevisível que deva ser tido por improvável. Pelo contrário, já a adopção do Regulamento n.° 1498/76 prova que o legislador comunitário previu tais casos. Nos considerandos a este regulamento afirma-se que é possível que, sem culpa dos interessados, o exemplar do controlo não possa ser apresentado, embora o produto tenha sido despachado para o Estado-membro destinatário. Por isso, a Comissão estabeleceu uma regra de acordo com a qual o interessado pode pedir o reconhecimento da equivalência de outros documentos quando o exemplar de controlo T5 não tenha sido devolvido ao posto alfandegário de saída, no prazo de três meses a contar da data da sua passagem por ele.

Em conclusão, há que reter que a circunstância de um exemplar de controlo se extraviar nos serviços administrativos e, portanto, não poder ser devolvido ao posto alfandegário de saída, não pode ser considerada como um caso de força maior, nos termos do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75.

Dito isto, torna-se desnecessário passar a considerar o elemento subjectivo do conceito de força maior ou, mais concretamente, a questão de saber se o interessado envidou todos os esforços necessários para afastar as consequências da verificação da força maior.

Este resultado, de acordo com o qual o conceito de força maior deve ser restritivamente interpretado, não abrangendo, por isso, todas as circunstâncias não imputáveis ao agente económico interessado, é confirmado pela sistemática do Regulamento n.° 1380/75. O artigo 15.° do regulamento prevê, como única excepção ao prazo imperativo que estabelece, o caso de força maior. O artigo 11.°, n.° 5, em contrapartida, possibilita ao agente económico o pedido de equivalência de documentos fundamentado em razões que lhe não sejam imputáveis. O conceito de força maior é, portanto, diverso e deve ser interpretado mais restritivamente, não abrangendo todos os motivos não imputáveis ao interessado. Se o conceito de força maior abrangesse, efectivamente, todas as circunstâncias não imputáveis ao

agente económico, não se compreenderia porque é que no mesmo regulamento a mesma realidade seria designada por expressões diferentes.

A sistemática do regulamento não permite uma interpretação extensiva do conceito de força maior de modo a abranger todas as circunstâncias não imputáveis ao interessado.

2. Antes de examinar se o artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 é compatível com os princípios gerais do direito comunitário, em especial com o princípio da proporcionalidade, considero oportuno fazer duas observações prévias.

É certo que a recorrente no processo principal procedeu a exportações no valor de 48 000 FF que lhe dão direito a receber MCM. A recorrente calculou o montante dos MCM que lhe cabem em 19 543,40 FF. Esta quantia não foi contestada pelo recorrido.

Os Estados-membros foram autorizados a pagar os MCM pelo Regulamento n.° 974/71 do Conselho, de 12 de Maio de 1971, sobre certas medidas de política conjuntural a tomar no sector agrícola, na sequência do alargamento temporário das margens de flutuação das moedas de certos Estados-membros. Não pretendo tratar em pormenor os pressupostos da aplicação dos MCM. Expus pormenorizadamente a minha opinião sobre a aplicação dos MCM nas minhas conclusões de 14 de Maio de 1985, processos apensos 71 e 72/84 [13], apresentadas à Quarta Secção do Tribunal. Sinteticamente, apenas quero aqui referir que a aplicação dos MCM estava, em primeiro lugar, prevista para o caso de o desenvolvimento da paridade monetária conduzir à perturbação das transacções comerciais de produtos agrícolas. Já pelo Regulamento n.° 1112/73 [14], foram redefinidos os padrões de referência para o cálculo dos MCM: determinante passou a ser, a partir de então, a diferença entre a taxa de câmbio utilizada no âmbito da política agrícola comum e a taxa de câmbio resultante do chamado câmbio central. O significado dos MCM alterou-se, portanto, desde a sua introdução: concebidos primeiro como instrumento de neutralização de flutuações cambiais de curta duração, foram depois chamados a equilibrar os diversos níveis de preços dos produtos agrícolas na Comunidade, que resultavam da utilização de diferentes taxas de câmbio representativas para produtos agrícolas cujos preços únicos se exprimiam em EREs e, mais tarde, em ECUs. Os MCM passaram de instrumento de defesa transitória contra perturbações do comércio agrícola, determinadas por factores monetários, a parte integrante da organização comum de mercado. A sua utilização foi decidida para continuar a possibilitar o comércio intracomunitário de produtos agrícolas, em face dos diferentes níveis de preços nacionais desses produtos — apesar dos seus preços únicos em ECUs. Mostra-o, claramente, o caso em análise, em que para um montante de 48 000 FF de mercadorias foram calculados 19 000, ou seja, uma quantia de mais de 40 % do valor da mercadoria.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal, ao verificar-se se a disposição do direito comunitário é compatível com o princípio da proporcionalidade, deve apurar-se, em primeiro lugar, se os meios escolhidos para alcançar o objectivo almejado estão em con-

13 — Conclusões de 14 de Maio de 1985, nos processos apensos 71 e 72/84, Surcouf e Vidou CEE, Recueil 1985, p. 2926.

14 — JO 1973, L 114, p. 4.

sonância com a importância do objectivo e, em segundo lugar, se são necessários para o alcançar [15].

Entre os considerandos ao Regulamento n.° 1380/75 encontramos o seguinte (14.°), como fundamentação das diferentes normas sobre prazos contidas no regulamento:

«Por razões de boa gestão administrativa, convém exigir que *o pedido de pagamento* do montante compensatório seja apresentado num prazo razoável; a fim de evitar distorções da concorrência entre os agentes económicos dos Estados-membros, há que fixar um *prazo para o pagamento* dos montantes compensatórios concedidos; convém, todavia, ter em consideração o facto de que, em casos excepcionais, este prazo não pode ser respeitado» [16].

Nas suas alegações perante o Tribunal, a Comissão invocou, no essencial, o segundo período do parágrafo acima citado e sustentou que os agentes económicos poderiam obter vantagens injustificadas, no caso de não haver um prazo único.

A isto há que observar que a fundamentação, que fala das distorções de concorrência entre os agentes económicos dos Estados-membros, se refere ao *prazo* concedido às autoridades nacionais *para o pagamento* dos MCM. De facto, poder-se-ia chegar a distorções de concorrência em prejuízo dos agentes económicos se os MCM fossem pagos em atraso, uma vez que assim seriam impostas aos agentes económicos diferentes condições de empréstimos e de juros. No caso concreto, os MCM foram pagos pelo Estado-membro exportador, ou seja, a França, na base de um acordo entre as partes. Mal se perceberia e, por isso, não seria de esperar que o Estado-membro cujas exportações devem ser incentivadas pela concessão de MCM dificultasse as suas próprias exportações através do pagamento em atraso dos MCM.

Tenho, todavia, consideráveis dúvidas sobre se este raciocínio pode, necessariamente, conduzir a uma perda do direito materialmente existente quando o agente económico apenas apresenta extemporaneamente o seu pedido de pagamento. De acordo com o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1380/75, a taxa de juro do montante compensatório monetário a conceder ou a receber é a aplicável, quer no dia da exportação, quer no dia da importação. Se, portanto, a soma dos MCM é determinada pelo dia da importação ou pelo da exportação, não vejo como é que o agente económico em causa poderia manipular o montante dos MCM que lhe cabe mediante uma apresentação extemporânea do pedido. A única consequência que pode advir da apresentação extemporânea do pedido é o pagamento em atraso dos MCM e, portanto, uma perda para o agente económico. Como, todavia, o próprio agente económico tem interesse em receber o dinheiro que lhe é devido o mais rapidamente possível, não se vê porque é que ele deve ser forçado a uma acção ininterrupta mediante o estabelecimento de um prazo obrigatório, para evitar distorções de concorrência.

Assim, resta apenas como justificação para o prazo-limite previsto pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 o primeiro período do mencionado parágrafo: a invocação de razões de boa gestão administrativa.

Neste contexto, deve-se conceder à Comissão que ela própria e as autoridades nacionais têm um interesse legítimo em poder praticar os seus actos sobre determinados processos administrativos num período de tempo razoável. Deve estar, por isso, habili-

15 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, no processo 66/82, Fromançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation de marchés agricoles (FORMA), Recueil 1983, p. 395, 404.

16 — Sublinhados do autor.

tada a fixar prazos apropriados para a apresentação de pedidos de concessão de MCM, cuja não observância pode conduzir à aplicação de determinadas sanções. Há que ter ainda em conta, nesse caso, que o financiamento dos MCM foi assumido pela Comunidade, nos termos do Regulamento n.° 2746/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 [17]. Isto tem como consequência que a concessão de MCM não só dá lugar a um processo administrativo nacional como também, na relação entre o Estado-membro e a Comissão, dá lugar, mais tarde, a um processo de liquidação, no quadro do orçamento do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola.

Por estas razões é, certamente, necessário fixar prazos certos para requerer os MCM e cominar com sanções a sua inobservância. É evidente que tanto os prazos como as sanções devem ser adequados ao objectivo almejado, isto é, à boa actuação administrativa.

Certas dúvidas sobre se o prazo de seis meses previsto pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 é adequado derivam dos considerandos do Regulamento n.° 1371/81 da Comissão, de 19 de Maio de 1981 [18], que substitui parcialmente o Regulamento n.° 1380/75. Entre eles encontramos o seguinte:

«A experiência demonstrou que é conveniente alargar o prazo de apresentação dos documentos exigidos para a concessão dos montantes compensatórios monetários.»

O artigo 17.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1371/81 contém, por isso, a seguinte regra:

«Salvo em caso de força maior, os documentos relativos à concessão de montantes compensatórios monetários devem ser apresentados, sob pena de preclusão, no prazo de *doze* meses a contar da data em que as autoridades alfandegárias aceitaram a declaração de importação ou a declaração de exportação.»

Subsistem também dúvidas sobre se a sanção, ou seja, a perda do direito aos MCM é adequada. No seu acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, no processo 122/78 [19], o Tribunal considerou que, no caso da apresentação de caução para a obtenção de uma licença de importação ou de exportação, a perda da caução é proporcionada quando o respectivo negócio de importação ou exportação a que o agente económico voluntariamente se vinculara não se tiver realizado. Sobre a perda de caução em caso de apresentação extemporânea da informação, o Tribunal considerou, todavia, o seguinte:

«Por outro lado, as disposições do artigo 3.° do Regulamento n.° 499/76, inspiradas por considerações que se prendem com uma «boa gestão administrativa», prevêem não somente um prazo para a produção destas provas, como também a perda total da caução em caso de inobservância deste prazo.

Esta sanção global, que penaliza uma violação nitidamente menos grave do que aquela que é penalizada por uma sanção de carácter essencialmente proporcional, ou seja, o não cumprimento da obrigação que a própria caução se destina a garantir, deve ser qualificada como demasiado rigorosa em relação ao objectivo de uma boa gestão administrativa, no quadro do sistema de certificados de importação e de exportação.»

Transposto isto para o caso em análise, isto é, para a perda do direito aos MCM em

17 — JO 1972, L 291, p. 148.

18 — JO 1981, L 138, p. 1; EE, 03, fasc. 21, p. 250.

19 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, no processo 122/78, SA Buitoni/Fonds d'orientation et de régularisation des marches agricoles, Recueil 1979, p. 677, 685.

caso de apresentação extemporânea do pedido, há que observar o seguinte: em caso de concessão dos MCM não existe a relação obrigação principal-obrigação acessória, cujo não cumprimento é penalizado com uma e mesma sanção. As duas constelações de casos apenas são comparáveis, na medida em que a não realização de um negócio de exportação é penalizada com a mesma consequência jurídica que penaliza a apresentação extemporânea do pedido, isto é, com a perda do direito aos MCM.

Ao caso concreto acresce ainda uma particularidade: abstraindo do caso de força maior — que aqui, como acima foi demonstrado, não se verifica —, o prazo de prescrição aplica-se em termos gerais, ou seja, independentemente da questão de saber se o atraso na apresentação do pedido é ou não imputável ao titular do direito. Para este último caso, todavia, a consequência jurídica prevista pelo artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 — a perda do direito aos MCM — deve ser considerada totalmente desproporcionada.

Esta conclusão também não é alterada pela possibilidade, prevista pelo artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1380/75, de o agente económico obter documentos equivalentes, após o decurso de um prazo de três meses. Esta regra representa uma opção para o agente económico, mediante a qual, caso a utilize, ele pode apressar a apresentação do seu pedido de MCM. Não há, na minha opinião, que deduzir desta opção, dada ao agente económico, qualquer obrigação de procurar obter documentos equivalentes quando as autoridades administrativas actuaram deficientemente. De resto, o artigo 11.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1380/75 não representa apenas um benefício para o agente económico, mas protege simultaneamente a administração de ser importunada por pedidos de reconhecimento de equivalência de documentos por parte dos agentes económicos nos primeiros três meses após o cumprimento das formalidades alfandegárias. Há que referir também que o prazo de três meses é demasiado curto se o agente económico pretender, durante esse período de tempo, empenhar-se na obtenção de documentos equivalentes junto das autoridades administrativas de outro Estado-membro e conseguir junto das autoridades do seu país o seu reconhecimento.

Há, finalmente, que referir uma outra imprecisão na formulação do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75. Não querendo pôr em causa a formulação geral desta disposição, acho, todavia, digno de reparo que, no texto de um regulamento comunitário relativo ao comércio intracomunitário, do ano de 1975, isto é, sete anos após a realização da união aduaneira, ainda se fale de formalidades alfandegárias. Mas foi, justamente, este conceito de formalidades alfandegárias que conduziu, no caso concreto, a outras obscuridades. É que não está esclarecido a que formalidades alfandegárias é que aqui se faz menção: trata-se de formalidades alfandegárias de exportação ou de formalidades alfandegárias de importação? De resto, o regulamento deixa em aberto o momento em que as formalidades de importação estão concluídas. O artigo 8.° estabelece uma norma para as formalidades alfandegárias de exportação, mas falta uma norma para as formalidades alfandegárias de importação, cujo cumprimento deve ser comprovado através do exemplar de controlo T5. Embora essa questão tenha sido respondida pelo próprio tribunal *a quo* e, portanto, não tenha sido submetida ao Tribunal de Justiça neste processo, deve, contudo, mencionar-se que, de acordo com a opinião expendida pela recorrente no processo principal, as formalidades alfandegárias apenas estão cumpridas com o retorno do exemplar de controlo T5 ao posto alfandegário de saída. De acordo com esta opinião, cuja bondade não cabe aqui examinar, não se teria colocado sequer a questão da interpretação do artigo 15.°, uma vez que, na falta do

regresso do exemplar de controlo, o prazo de prescrição não poderia ter decorrido.

Se o legislador comunitário está habilitado a estabelecer prazos adequados, então tem que estabelecer inequivocamente o momento em que esses prazos começam a correr. A Comissão, de resto, reconheceu entretanto a imprecisão contida no artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75. De acordo com o artigo 17.°, n.° 2, do regulamento subsequente (n.° 1371/81), o prazo de prescrição conta-se, hoje, a partir da data em que o posto alfandegário recebeu a declaração de importação ou de exportação.

Em síntese, concluo que a disposição do artigo 15.° do Regulamento n.° 1380/75 é inválida, na medida em que prevê um prazo de prescrição para a apresentação do pedido de MCM também nos casos que não podem ser considerados de força maior mas em que o titular do direito apenas pode apresentar extemporaneamente os documentos que devem acompanhar o pedido, por razões que lhe não são imputáveis.

Perante esta conclusão, é escusado responder expressamente à questão, subsidiariamete levantada, da interpretação do conceito de força maior.

C — Por estas razões, proponho que se responda como se segue ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo tribunal administratif de Rouen:

O artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 1380/75 da Comissão, de 29 de Maio de 1975, sobre modalidades de aplicação dos montantes compensatórios monetários, é inválido na medida em que prevê, independentemente dos casos de força maior, um prazo-limite para a apresentação do «dossier» para o pagamento de montantes compensatórios monetários mesmo quando o atraso é devido a razões não imputáveis ao agente económico interessado.