CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 13 de Julho de 1995 *

A — Introdução

1. No presente processo, trata-se da interpretação de certas disposições em matéria de ajudas à produção de soja, que eram aplicáveis relativamente ao ano de 1991.

A regulamentação comunitária

2. Desde 1979, a Comunidade incentivava a cultura de sementes de soja no seu território através de medidas de apoio específicas. Pretendia-se reduzir assim a quantidade de sementes de soja importadas de Estados terceiros em franquia de direitos. O Regulamento (CEE) n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja [1] reforçou esta política. Este regulamento dispunha que para cada campanha de comercialização devia ser fixado um preço de objectivo das sementes de soja. No caso de este preço ser superior ao preço do mercado mundial, era concedida, segundo o artigo 2.°, n.° 1, do regulamento, uma ajuda (igual à diferença entre estes dois preços) para as sementes de soja «colhidas e transformadas na Comunidade». Em conformidade com o artigo 2.°, n.° 2, a ajuda devia ser paga ao primeiro comprador ou transformador que tivesse celebrado um contrato com o produtor em que se obrigava a pagar ao produtor um preço mínimo determinado. As regras gerais relativas à concessão da ajuda, as modalidades de controlo do direito à ajuda, bem como outras condições, deviam ser fixadas pelo Conselho, em aplicação do artigo 2.°, n.° 6, do regulamento. Por último, o n.° 8 do mesmo artigo previa que «as modalidades de aplicação do presente artigo, nomeadamente no que diz respeito às disposições-quadro com as quais se devem conformar os contratos referidos no n.° 2», seriam determinadas pela Comissão.

3. As disposições que deviam ser adoptadas em aplicação do artigo 2.°, n.° 6, do Regulamento n.° 1491/85 constavam do Regulamento (CEE) n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja [2]. Segundo o artigo 2.°, n.° 1, deste regulamento, a ajuda era concedida a

* Língua original: alemão.

1 — JO L 151, p. 15; EE 03 F35 p. 56.

2 — JO L 204, p. 1, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2218/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2194/85 que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja (JO L 197, p. 12).

pedido de qualquer primeiro comprador ou transformador [3] de sementes de soja colhidas na Comunidade que:

«a) obedeça, pelo menos, às seguintes condições:

— tenha uma contabilidade de existências que corresponda às prescrições a estabelecer,

— se comprometa a fornecer outros documentos comprovativos eventualmente necessários para o controlo do direito à ajuda,

— se comprometa a declarar os casos referidos no n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 6.°;

b) apresente, antes de uma data a estabelecer, junto do organismo competente do Estado-Membro em que as sementes serão colhidas:

— um contrato celebrado com o produtor, especificando determinadas condições,

— uma declaração indicando a quantidade de sementes de soja efectivamente entregue, devendo este documento ser assinado pelas duas partes».

4. O artigo 5.° do Regulamento n.° 2194/85 esclarecia que, sem prejuízo do artigo 6.°, o montante da ajuda a conceder era calculado com base no peso das sementes de soja indicado na declaração de entrega.

5. O artigo 6.° do Regulamento n.° 2194/85 estava redigido nos seguintes termos:

«1) Os Estados-Membros produtores estabelecem um sistema de controlo que garanta que apenas beneficiem da ajuda os produtos com direito a ela. Este sistema inclui, nomeadamente, um controlo por amostragem das superfícies cultivadas bem como da contabilidade de existências e, se necessário, da conta-

3 — Na versão inicial do Regulamento n.° 2194/85, tratava-se do «primeiro comprador». Após a alteração introduzida pelo Regulamento n.° 2218/88, utilizou-se em contrapartida o termo «transformador». Esta mudança explicava-se talvez pela intenção de só pagar a ajuda, sem qualquer excepção, a primeiros compradores que fossem simultaneamente transformadores (v. igualmente artigo 2.°, n.° 2, do regulamento). Todavia, outras passagens do regulamento, mesmo após a sua alteração, continuam a referir o «primeiro comprador». Não é necessário aprofundar aqui a questão, porque a mesma não tem qualquer interesse para a resposta às questões prejudiciais.

bilidade financeira dos requerentes de ajuda.

O Estado-Membro efectuará os controlos apropriados:

— cada vez que a quantidade entregue por um produtor a um primeiro comprador exceda a quantidade que pode ser razoavelmente produzida na superfície em causa,

— ou em caso de dúvida.

2) Os Estados-Membros prestam-se assistência mútua.»

6. As regras de execução destas disposições foram enunciadas no Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja [4]. O artigo 6.°, n.° 2, deste regulamento determinava as indicações que deviam constar do contrato celebrado com o produtor de sementes de soja. Entre estas indicações figuravam nomeadamente:

«e) a indicação definitiva das superfícies semeadas expressa em hectares e em ares;

f) as indicações necessárias relativas à identificação das superfícies em causa...

g) a indicação dos rendimentos obtidos pelo produtor aquando da colheita anterior».

7. No presente contexto, é em especial o artigo 6.°, n.° 3, deste regulamento que é importante; estava redigido nos seguintes termos:

4 — JO L 245, p. 8, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990 (JO L 18, p. 10). O Regulamento n.° 2537/89 substituiu o regulamento anterior aplicável na matéria [Regulamento (CEE) n.° 2329/85 da Comissão, de 12 de Agosto de 1985, relativo às regras de aplicação de medidas especiais para os grãos de soja (JO L 228, p. 16; EE 03 F37 p. 20)].

«Posteriormente à assinatura do contrato, as superfícies indicadas em conformidade com as alíneas e) e f) do n.° 2 não podem ser utilizadas pelo produtor para outros fins que não a cultura de soja, salvo em caso de força maior.

Consequentemente, qualquer alteração em relação à utilização das superfícies indicadas que surja posteriormente à assinatura do contrato, mas antes do depósito do mesmo junto do organismo competente, deve ser objecto de um aditamento ao contrato em que são rectificadas as superfícies e é indicado o motivo da alteração.

Além disso, qualquer alteração em relação à utilização da totalidade ou parte das superfícies indicadas, que surja no decurso dos três meses que antecedem a data prevista para início da colheita das sementes de soja objecto do contrato, deve ser notificada pelo produtor ao organismo competente, ao organismo encarregado do controlo e ao primeiro comprador, sempre que essa alteração diga respeito a mais de 10% da superfície indicada e a mais de um hectare. Essa notificação deve ser feita por escrito no prazo de oito dias úteis a contar da data em que surgiu a alteração.»

8. O artigo 6.°, n.° 5, do regulamento previa certas sanções em caso de violação das referidas disposições. Comparando as versões deste texto nas diferentes línguas oficiais, verificam-se diferenças em parte importantes. A redacção seguinte, baseada nas versões italiana e francesa, parece-me aproximar-se mais do conteúdo que o legislador comunitário pretendeu dar a esta disposição:

O não respeito das disposições do n.° 2, alíneas e) e f), ou dos n.ºs 3 e 4, pode implicar a invalidade do contrato no âmbito do presente regulamento e a perda do direito à ajuda das sementes de soja colhidas com base no referido contrato, salvo se se demonstrar, a contento do Estado-Membro, que não houve negligência ou culpa grave. Além disso, o não respeito das disposições do n.° 3 pode implicar a exclusão do produtor do benefício das disposições do presente regulamento em relação à campanha seguinte, se não for demonstrado que não houve negligência ou culpa grave.

Todavia, o disposto no parágrafo anterior só se aplica se do controlo das superfícies resultar uma diferença entre as superfícies indicadas e as superfícies realmente semeadas, e podendo ser colhidas, superior a 10%.

Como já mencionei, trata-se de uma tentativa de reformulação daquilo que o legislador comunitário quis realmente dizer. Em especial, a versão alemã desta disposição tem um significado completamente diferente [5].

9. O Regulamento n.° 2537/89 foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990 [6]. Este novo texto tinha por objecto alterar, por razões de «clareza jurídica», as disposições do Regulamento n.° 2537/89 «relativas às consequências das irregularidades cometidas pelos operadores». As alterações introduzidas comportavam designadamente a supressão do artigo 6.°, n.° 5, e, simultaneamente, a inserção de um novo artigo 29.°-A, com a seguinte redacção:

«No caso em que uma irregularidade seja descoberta aquando de um controlo ou de uma verificação, aplicar-se-ão as seguintes disposições sem prejuízo de outras medidas aplicáveis, se for caso disso:

1. Uma irregularidade, que seja consequência de uma declaração falsa feita deliberadamente ou de uma negligência grave cometida pelo produtor aquando da celebração do contrato referido no artigo 6.° ou da sua execução, e, nomeadamente, no que diz respeito à exactidão das menções referidas no n.° 2 do artigo 6.° e ao cumprimento do n.° 3 do referido artigo, provoca a invalidade do contrato face ao presente regulamento, a não elegibilidade para a ajuda às sementes produzidas sob o regime desse mesmo contrato e a exclusão do produtor do benefício das disposições do presente regulamento durante a campanha seguinte.

...

2. ...

3. ...

4. As sanções referidas no presente regulamento... serão determinadas em função da natureza e da gravidade da falta e na medida

5 — É o seguinte o texto desta versão, que pode sem mais considerar-se uma contribuição para o humor no direito:
«Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10% ist.»

6 — JO L 18, p. 10.

necessária ao correcto funcionamento do mecanismo em causa.»

10. A fim de ser exaustivo, salientarei que, entretanto, os Regulamentos (CEE) n.° 3766/91 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, que estabelece um regime de apoio aos produtores de sementes de soja, de colza e de nabo silvestre e de girassol [7], e n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses [8] alteraram profundamente o sistema de ajudas à produção de soja na Comunidade, que descrevi atrás. Todavia, como estas alterações só entraram em vigor em 1992 ou mais tarde, não têm incidência directa no presente processo [9].

Matéria de facto

11. Em 27 de Maio de 1991, a Cereol Italia Srl (a seguir «Cereol») celebrou com a Azienda agricola Castello Sas (a seguir «Castello») um contrato relativo à cultura de sementes de soja durante a campanha de comercialização 1991/1992 por força do qual a Cereol se comprometia a pagar à Castello o preço mínimo em vigor para as sementes de soja. Este contrato indicava que a superfície a semear era de 93,22 hectares.

12. A Cereol depositou este contrato junto da autoridade nacional competente, a Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (a seguir «AIMA») e requereu uma ajuda com base na legislação comunitária atrás descrita [10]. Na sequência deste pedido, o AIMA pagou à Cereol uma ajuda de 112 187 LIT.

13. Aquando de um controlo efectuado em 7 de Outubro de 1991, o Ispettorato all'Agricoltura di Treviso verificou que só tinham sido cultivados 77 hectares, e não 93,22 como se indicava no contrato. A Castello pretende que esta redução das superfícies cultivadas se devia em parte a trabalhos urgentes de reparação das valas, e em especial às retenções de água consecutivas a precipitação abundantes. Na sequência deste controlo, houve várias trocas de cartas entre o AIMA, a Cereol e a Castello. Finalmente, o AIMA comunicou à Cereol que as irregularidades cometidas pela Castello implicavam a nulidade do contrato e a perda do direito à

7 — JO L 356, p. 17.

8 — JO L 181, p. 12.

9 — Para explicações mais detalhadas quanto a estes dois regulamentos, pode-se remeter para as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs de 9 de Maio de 1994 no processo Grécia/Conselho (acórdão de 14 de Julho de 1994, C-353/92, Colect., p. I-3411).

10 — Não é possível determinar com certeza, com base nas informações disponíveis, se a Cereol pediu esta ajuda na qualidade de «transformador» (como a Comissão afirma) ou na qualidade de «primeiro comprador». Nas suas observações escritas, a Cereol, que não participou na audiência no Tribunal de Justiça, utiliza o conceito de «primeiro comprador». Esta questão pode ser deixada em suspenso porque não tem qualquer importância para a resposta que convém dar às questões colocadas ao Tribunal de Justiça (v. igualmente a nota 3).

ajuda quanto às sementes de soja em causa. Segundo as indicações da Castello, o AIMA decidiu ao mesmo tempo que a Castello seria excluída do benefício da ajuda durante a campanha seguinte. O AIMA pediu à Cereol que lhe restituísse a ajuda que lhe tinha concedido.

14. A Cereol demandou então em juízo a Castello a fim de evitar o prejuízo que lhe poderiam causar as pretensões do AIMA. O órgão jurisdicional demandado pela Cereol, o Tribunale civile e penale di Ravenna, considerou que era necessário esclarecer previamente certas questões de direito comunitário para poder pronunciar-se sobre a acção intentada pela Cereol.

15. Por conseguinte, o Tribunale civile e penale di Ravenna convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) O objectivo dos Regulamentos (CEE) n.° 1491/85 e n.° 2194/85 do Conselho (tendo em conta nomeadamente o oitavo considerando e os artigos 2.° e 5.°, n.° 1, deste último regulamento) para o período até ao final da campanha 1992/1993 (ou seja, antes da adopção dos Regulamentos do Conselho n.° 3766/91 e n.° 1765/92) consistia no pagamento da ajuda à produção de soja ocorrida unicamente no território comunitário, calculando uma ajuda em relação à quantidade efectivamente produzida, razão pela qual a obrigação principal do produtor interessado no pagamento da ajuda consistia na cultura de soja no território de um dos Estados-membros?

2) A obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão constitui um dos meios destinados a tornar possível a determinação da proveniência comunitária do produto e deve, enquanto tal, ser considerada à luz da jurisprudência comunitária como uma obrigação secundária relativamente à obrigação principal, a que se refere a questão 1) precedente?

3) Em caso de resposta afirmativa às duas primeiras questões, a Comissão, ao adoptar o artigo 29.°-A do Regulamento (CEE) n.° 2537/89, inserido neste regulamento pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 (artigo que prevê graves sanções em caso de negligência do produtor na execução do contrato, nomeadamente no cumprimento do artigo 6.°, n.° 3), excedeu os limites dos poderes que lhe foram atribuídos pelo Conselho no artigo 2.°, n.° 8, do Regulamento (CEE) n.° 1491/85, ao aplicar, pelo incumprimento de uma das obrigações secundárias, a sanção da perda do direito adquirido pelo cumprimento da obrigação principal, incorrendo assim em desvio de poder?

4) Em caso de resposta negativa à questão 3) precedente, o artigo 29.°-A do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, que prevê, em caso de negligência grave do produtor na execução do contrato (nomeadamente no cumprimento do artigo 6.°, n.° 3), tanto a sanção de invalidade do contrato, como a não elegibilidade para a ajuda às sementes produzidas sob o regime desse mesmo contrato, e a exclusão do produtor do benefício da ajuda durante toda a campanha seguinte, viola o princípio da proporcionalidade tal como este é interpretado pelo Tribunal de Justiça?

5) Em caso de resposta negativa à questão 4) precedente, para efeitos do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, deve entender-se por 'alteração em relação às superfícies indicadas no contrato' apenas o caso em que uma parte dessa superfície seja utilizada para uma produção agrícola diferente da declarada no contrato?

6) Em caso de resposta negativa à questão 5) precedente, para efeitos do disposto no artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, que prevê a obrigação de notificação de uma eventual alteração de utilização de parte da superfície declarada, ocorrida nos três meses anteriores à data prevista para o início da colheita, essa obrigação de notificação existe igualmente quando as alterações foram efectuadas antes dos três meses anteriores à data efectiva do início da colheita de sementes de soja objecto do contrato?

7) Em caso de resposta negativa à questão 5), para efeitos do disposto no artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, que prevê a obrigação de notificação de alterações de utilização correspondentes a uma superfície superior a 10% da superfície indicada no contrato, essa obrigação existe igualmente no caso de várias alterações sucessivas no tempo em que nenhuma delas, considerada isoladamente, é superior a 10 %, mas que, consideradas no seu conjunto, excedem esta percentagem?»

B — Análise

Quanto às duas primeiras questões prejudiciais

16. Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional deseja saber se, segundo a regulamentação em vigor durante o período considerado, a ajuda só era concedida a sementes de soja produzidas na Comunidade e se a obrigação principal do produtor interessado no pagamento desta

ajuda consistia em cultivar sementes de soja na Comunidade. A segunda questão tem por objecto saber se a obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89 deve ser considerada uma obrigação secundária relativamente à obrigação principal mencionada na primeira questão. Parece-me portanto lógico examinar conjuntamente estas duas questões.

17. A distinção entre obrigações principais e obrigações secundárias ocupa um lugar importante na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às regulamentações comunitárias em matéria de ajudas. Segundo esta jurisprudência, está-se perante uma «obrigação principal» quando se trata de uma «obrigação essencial para alcançar o objectivo prosseguido pela medida em causa» [11], e cujo respeito é de «fundamental importância para o bom funcionamento de um sistema comunitário» [12]. Embora esta distinção não tenha alcance autónomo, não deixa de ser importante para responder à questão de saber que sanções podem ser aplicadas no caso de violação de obrigações contidas numa regulamentação comunitária. Segundo a jurisprudência, em caso de inobservância das obrigações principais, a circunstância de se ser de todo impedido de beneficiar de uma medida comunitária favorável, por exemplo, é justificada à luz do princípio da proporcionalidade [13]. A situação é diferente em contrapartida quanto às obrigações secundárias, «cuja violação não deveria ser sancionada com o mesmo rigor que o não cumprimento de uma obrigação principal» [14]. Trata-se portanto aqui de saber se a aplicação de certas sanções em caso de violação de uma obrigação concreta é compatível com o princípio da proporcionalidade.

A questão da proporcionalidade das sanções no regime de ajuda aqui em exame é igualmente objecto da quarta questão prejudicial, que suscita o problema do conteúdo concreto das sanções em caso de violação da obrigação emergente do artigo 6.°, n.° 3. No âmbito destas duas primeiras questões, basta por conseguinte apurar se a violação desta obrigação pode de qualquer modo ser punida com sanções tão severas, e assim — para retomar os conceitos utilizados pelo órgão jurisdicional de reenvio — se esta obrigação constitui uma obrigação principal ou uma obrigação secundária.

18. Antes de examinar o caso presente, parece-me útil referir, em primeiro lugar, alguns processos em que o Tribunal discutiu já a questão da proporcionalidade de sanções previstas no caso de violação de certas obrigações.

11 — Acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Colect., p. I-2283, n.° 26).

12 — Acórdão de 27 de Novembro de 1986, Maas (21/85, Colect., p. 3537, n.° 15).

13 — Acórdão Exportslachterijen van Oordegem, já referido (nota 11), n.° 27.

14 — Acórdão Maas, já referido (nota 12), n.° 15.

No acórdão Buitoni [15], estavam em causa certificados de importação de concentrado de tomate em proveniência de países terceiros. Estes certificados só eram emitidos se o requerente tivesse previamente constituído uma caução cuja liberação estava dependente da produção das provas de importação. Para produzir estas provas, o regulamento em causa da Comissão previa um prazo de seis meses, que tinha sido introduzido — segundo o teor de um considerando do regulamento — «por razões de boa gestão administrativa». O regulamento previa a perda da caução se as provas não fossem produzidas dentro deste prazo. O Tribunal declarou que esta «sanção fixa», que atingia uma violação claramente menos grave que a do incumprimento da obrigação que a própria caução se destinava a garantir, devia ser qualificada de «demasiado rigorosa» e, assim, de desproporcionada [16].

O processo RU-MI [17] dizia respeito à concessão de ajudas ao leite em pó desnatado desnaturado, destinado à alimentação de animais. O pagamento da ajuda foi recusado neste processo porque a Comissão considerou que a desnaturação do produto se afastava ligeiramente dos valores previstos. O Tribunal observou que o risco de desvio do produto em causa para outros fins era importante e que a Comissão podia portanto legitimamente impor «condições rigorosas». Decidiu que a Comissão podia adoptar disposições «implicando a perda da ajuda e da caução pelo não cumprimento da obrigação principal do concurso, e que não era obrigada a fazer variar esta medida consoante a gravidade do incumprimento do proponente» [18]. O Tribunal decidiu de modo similar no seu acórdão Société laitière de Gacé [19].

O acórdão Fromançais [20] dizia respeito a concursos relativos à venda de manteiga a preço reduzido destinada a certos fins. O adjudicatário era obrigado a proceder à transformação da manteiga em prazos determinados. O regulamento previa que a caução que o adjudicatário devia constituir ficava perdida quando a transformação não tivesse ocorrido no termo deste prazo. O Tribunal verificou que esta regulamentação tinha por objectivo impedir especulações e que este objectivo era «de importância fundamental» para o bom funcionamento do sistema. Daí deduziu que a não liberação da totalidade da caução no caso de este prazo não ser cumprido constituía uma medida proporcionada à regulamentação em causa [21].

No acórdão Maas [22], por fim, estavam em causa ajudas à exportação de cereais no quadro da ajuda alimentar destinada à Etiópia. O embarque devia realizar-se num certo prazo;

15 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979 (122/78, Recueil, p. 677).

16 — Acórdão Buitoni, já referido (nota 15), n.os 19 e 20.

17 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1982 (272/81, Recueil, p. 4167).

18 — Acórdão RU-MI, já referido (nota 17), n.os 13 e 14.

19 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1982 (273/81, Recueil, p. 4193).

20 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983 (66/82, Recueil, p. 395).

21 — Acórdão Fromançais, já referido (nota 20), n.os 13 e 18.

22 — Acórdão já referido (nota 12).

além disso, segundo as disposições do regulamento em causa, era proibido utilizar navios com mais de quinze anos. O incumprimento destas disposições implicava a perda da caução que devia ser constituída. O Tribunal considerou que uma ligeira ultrapassagem do prazo de embarque não justificava a perda da caução quando não afectasse o «bom funcionamento» do sistema da ajuda alimentar [23]. Quanto ao navio utilizado, o Tribunal assinalou que o interessado tinha previamente informado o organismo de intervenção, como previam as disposições aplicáveis. O organismo de intervenção teria portanto podido impedir a violação de uma obrigação contestando a escolha deste navio. Além disso, o Tribunal observa que um regulamento recente relativo à ajuda alimentar destinada ao Lesoto já não previa qualquer obrigação similar Daí concluiu que mesmo no espírito da Comissão, esta obrigação não assumia «importância fundamental para efeitos de uma execução correcta do transporte». Em consequência, a perda total da caução devia ser considerada uma sanção desproporcionada [24].

19. Passemos agora ao presente processo. Não se contesta que a ajuda prometida nos Regulamentos n.os 1491/85 e 2194/85 devia beneficiar exclusivamente as sementes de soja produzidas na Comunidade. Tal resulta tanto dos próprios termos como da finalidade destas disposições [25]. A obrigação de cultivar soja no território de um dos Estados-Membros constitui assim, sem dúvida alguma, uma obrigação principal a cargo do produtor interessado no pagamento da ajuda.

20. É também incontestável que a ajuda depende da quantidade de sementes de soja que foram produzidas. Como já se mencionou, a ajuda devia ser calculada, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2194/85, com base no peso indicado na declaração de entrega. Quanto a este aspecto, a regulamentação em causa distingue-se fundamentalmente do regime que posteriormente a substituiu. Com efeito, o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1765/92, já referido, prevê que a ajuda devia ser concedida *em função das superfícies cultivadas,* independentemente da quantidade efectivamente produzida.

21. Por conseguinte, há que averiguar apenas se a obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89 constitui uma «obrigação essencial para alcançar o objectivo prosseguido pela medida em causa» ou apenas uma obrigação secundária.

22. Em minha opinião, a obrigação de notificar as alterações que surjam na utilização da superfície indicada, constante do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89, assume importância fundamental para o regime de ajuda em causa e deve, assim, ser entendida como uma obrigação principal na acepção atrás indicada.

23 — Acórdão Maas, já referido (nota 12), n.° 18.

24 — Acórdão Maas, já referido (nota 12), n.os 24, 26 e 28.

25 — V. a este respeito o ponto 2 anterior.

23. Como já indiquei, as referidas disposições previam que as ajudas só seriam pagas relativamente às sementes de soja produzidas na Comunidade. Todavia, dado que aparentemente as mesmas em nada se distinguem das sementes de soja importadas de países terceiros, afigurava-se necessária a introdução de controlos [26]. Aquando da adopção do Regulamento n.° 2194/85, o Conselho reconheceu também esta necessidade, como tal é demonstrado pelo oitavo considerando do referido regulamento, que tem a seguinte redacção:

«Considerando que, tendo em vista o bom funcionamento do regime de ajuda, é conveniente que um sistema de controlo assegure que a ajuda apenas seja concedida aos produtos que a ela tenham direito; que é necessário que este sistema inclua, *nomeadamente, um controlo por amostragem das superfícies cultivadas* bem como da contabilidade de existências e, eventualmente, da contabilidade financeira dos requerentes da ajuda» [27].

Esta passagem demonstra já que a superfície cultivada desempenha um papel preponderante neste regime de ajuda.

24. O previsto no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2194/85 sublinha-o uma vez mais. Nos termos do primeiro parágrafo desta disposição, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer um sistema de controlo adequado, que inclui «nomeadamente um controlo por amostragem das superfícies cultivadas». O segundo parágrafo obrigava os Estados-Membros a efectuar controlos «cada vez que a quantidade entregue por um produtor... exceda a quantidade que pode ser razoavelmente produzida na superfície em causa» [28]. A esta obrigação corresponde o artigo 26.°, n.° 2, do Regulamento de execução n.° 2537/89, segundo o qual as autoridades eram obrigadas a verificar, «por amostragem, que a quantidade indicada na declaração de entrega pode ter sido produzida na superfície indicada no contrato, tendo em conta os rendimentos verificados na zona de produção».

25. Resulta muito claramente destas disposições que o mecanismo de controlo previsto por este regulamento assenta essencialmente na superfície cultivada utilizada pelo produtor. A fim de proceder aos controlos, as autoridades do Estado-Membro em causa precisam de indicações fiáveis sobre a superfície cultivada e o seu rendimento potencial. É com este objectivo que o artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento de execução n.° 2537/89 exige que sejam indicadas as superfícies semeadas e os rendimentos obtidos na colheita anterior. Mas, embora os controlos tenham por finalidade verificar se a quantidade entregue «excede a quantidade que

26 — O representante da Comissão sublinhou esta necessidade na audiência no Tribunal, esclarecendo que durante o período em causa o preço de objectivo das sementes de soja em vigor na Comunidade era cerca de duas vezes superior ao preço do mercado mundial.

27 — O sublinhado é nosso.

28 — Recorde-se que nos termos do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 2194/85 o primeiro comprador era obrigado a declarar tais casos às autoridades competentes dos Estados-Membros.

pode ser razoavelmente produzida na superfície em causa», é evidente que a autoridade só está em condições de efectuar tal verificação se conhecer a superfície *real* em que foi realizada a colheita. Por conseguinte, se posteriormente à conclusão do contrato entre o produtor e o primeiro comprador ou transformador, surgirem alterações à superfície cultivada, estas alterações devem ser comunicadas às autoridades competentes do Estado-Membro em causa.

Tudo isto pode ser tornado mais claro com um exemplo teórico. Se inicialmente um produtor declarar uma determinada superfície cultivada cujo rendimento esperado é de 100 toneladas, mas em seguida decidir afectar apenas uma parte desta superfície à produção de soja, o rendimento diminuirá em consequência e será apenas, por exemplo, de 10 toneladas. Como a autoridade nacional — caso esta alteração não seja notificada — continuaria a pensar que pode ser obtido na superfície que lhe foi indicada um rendimento de 100 toneladas, não se aperceberia de que o produtor acrescenta às 10 toneladas de sementes de soja que produziu 90 toneladas suplementares importadas de países terceiros e que declara estas 100 toneladas como produção própria.

26. Deste modo, a obrigação de notificação de alterações das superfícies cultivadas reveste uma importância fundamental para a execução dos controlos previstos nestes regulamentos. Como estes controlos são necessários para garantir que só as sementes de soja produzidas na Comunidade beneficiam do regime de ajuda, esta obrigação de notificação deve ser considerada uma obrigação principal na acepção acima referida.

27. Contrariamente à opinião da Castello, a circunstância de as autoridades nacionais disporem ainda de outras possibilidades de controlo em nada modifica esta apreciação. É na verdade exacto que a indicação da superfície cultivada e dos rendimentos aí obtidos na colheita anterior só permite um controlo aproximativo e relativamente impreciso. Igualmente pertinente é a observação da Castello segundo a qual o oitavo considerando do Regulamento n.° 2194/85, acima examinado, permite igualmente proceder a um controlo da contabilidade das existências e eventualmente da contabilidade financeira das empresas em causa. Todavia, a Comissão assinala acertadamente que o controlo das indicações relativas à superfície semeada e ao rendimento é simples e eficaz e pode evitar a instauração de medidas mais estritas, que tragam muito mais inconvenientes às empresas interessadas. Tanto mais que, segundo a regulamentação aqui em questão, o controlo só deve, de qualquer modo, ser efectuado por amostragem. Assim, dispor de um método de controlo de fácil execução não só contribui para a boa gestão administrativa, como se revela igualmente essencial para garantir a eficácia deste sistema de controlo. Por último, considero igualmente convincente o argumento da Comissão segundo o qual o sistema de controlo da regulamentação em causa assenta em vários «pilares», todos eles essenciais para garantir o funcionamento da referida regulamentação, não bastando nenhuma destas modalidades de

controlo para garantir, por si só, que seja atingido o objectivo do regime.

28. Contrariamente à posição da Castello, a interpretação que defendo não implica de modo algum a aplicação da regulamentação constante do Regulamento n.° 1765/92 a factos anteriores à sua entrada em vigor. A diferença essencial entre o regime de ajuda às sementes de soja em causa no presente processo e a regulamentação prevista no regulamento já referido não é afectada, pois acontece que segundo a regulamentação aqui em análise, a ajuda deve ser calculada com base nas quantidades entregues, e não em função da superfície.

Quanto à terceira questão prejudicial

29. Através da sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se a Comissão excedeu os seus poderes ao adoptar no artigo 29.°-A do Regulamento n.° 2537/89 sanções draconianas mesmo no caso de violação de obrigações secundárias. Colocou esta questão no caso de ser respondido afirmativamente às duas primeiras questões. Ora, não é esse o caso, dado que — como já expliquei — a obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89 deve ser considerada não uma obrigação secundária, mas uma obrigação principal. Não é portanto necessário examinar mais aprofundadamente a terceira questão prejudicial.

30. Pressupondo todavia que seja necessário decidir desta questão, dever-se-ia de qualquer modo, em minha opinião, responder-lhe negativamente. No artigo 2.°, n.° 8, do Regulamento n.° 1491/85, o Conselho conferiu expressamente à Comissão poderes para adoptar as regras de execução necessárias. Segundo a jurisprudência, fazem parte destas regras de execução todas as disposições «necessárias ao bom funcionamento do regime de ajuda previsto, desde que não sejam contrárias à regulamentação de base ou à regulamentação de implementação do Conselho» [29]. É incontestável que as sanções previstas em caso de violação de obrigações resultantes da regulamentação em causa fazem igualmente parte destas regras de execução [30]. Não existe contradição com os regulamentos do Conselho dado que o Regulamento n.° 2194/85 do Conselho faz expressamente referência à necessidade de controlos. Todavia, estes não teriam qualquer interesse se a violação das obrigações a eles sujeitas não pudesse ser acompanhada de sanções.

31. Convém averiguar, no âmbito do exame da quarta questão prejudicial, se a Comissão, nas suas disposições de execução, previu

29 — Acórdão de 2 de Maio de 1990, Hopermann (C-357/88, Colect., p. I-1669, n.° 7).

30 — V. acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect., p. I-5383, n.° 38).

sempre sanções adequadas no caso de violação das obrigações em causa.

Quanto à quarta questão prejudicial

32. Através da sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se o previsto no artigo 29.°-A do Regulamento n.° 2537/89 é conciliável com o princípio da proporcionalidade. Como resulta dos termos utilizados, o órgão jurisdicional de reenvio considera manifestamente que *toda e qualquer* negligência grave por parte do produtor na execução do controlo deve implicar a aplicação de *todas* as sanções previstas no artigo 29.°-A. O AIMA parece ter sido igualmente desta opinião dado que, segundo as indicações fornecidas pela Castello na audiência no Tribunal, aplicou estas sanções por assim dizer «automaticamente», ou seja, sem examinar em pormenor as circunstâncias do presente processo.

33. A leitura do artigo 29.°-A, n.° 1, demonstra que tal interpretação se afigura óbvia. Esta disposição pressupõe uma irregularidade que é a consequência de uma falsa declaração feita deliberadamente ou de uma negligência grave cometida pelo produtor aquando da celebração do contrato referido no artigo 6.° do Regulamento n.° 2537/89 ou da sua execução, e nomeadamente no que diz respeito às obrigações resultantes do artigo 6.°, n.ºs 2 e 3. Segundo o artigo 29.°-A, n.° 1, a existência de tal irregularidade implica a invalidade do contrato celebrado entre o produtor e o primeiro comprador ou transformador, a perda do direito à ajuda para as sementes produzidas sob o regime deste mesmo contrato «*e*» a exclusão do produtor do benefício do regime de ajuda em relação à campanha seguinte. Por conseguinte, parece que estas sanções devem ser aplicadas *cumulativamente*.

34. Se fosse esse o alcance desta disposição, a mesma suscitaria certamente reservas quanto à sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade. De facto, as duas primeiras sanções previstas no artigo 29.°-A, n.° 1, estão intimamente ligadas e constituem por assim dizer as duas faces da mesma medalha. Com efeito, se as sementes de soja são excluídas da ajuda em caso de irregularidade na acepção desta disposição, esta sanção não atinge o produtor, responsável por esta irregularidade, mas o primeiro comprador ou transformador. Se a irregularidade não tivesse qualquer incidência no contrato celebrado entre este último e o produtor, este continuaria a ter direito ao pagamento do preço mínimo que lhe foi garantido neste contrato. O próprio produtor não seria assim afectado, se bem que, por sua culpa, as sementes de soja já não tenham direito à ajuda. A sanção da invalidade do contrato prevista no artigo 29.°-A, n.° 1, afasta esta anomalia. De resto, é lógico que num regime como o que está aqui em causa sejam contempladas sanções deste género, que privam as empresas interessadas das vantagens resultantes do regime de ajuda

quando estas violem as obrigações do mesmo.

Diverso é o caso da outra sanção prevista no artigo 29.°-A, n.° 1, ou seja, a exclusão do produtor do benefício do regime de ajuda *durante a campanha seguinte*. Tudo leva a crer que se trata de uma sanção em que a ideia de dissuasão tem um papel importante. Seria preocupante que esta sanção fosse pronunciada sempre que se estivesse em presença de uma violação, cometida intencionalmente ou devida a negligência grave, das disposições do artigo 6.° Por exemplo na hipótese — referida, segundo o seu teor, no artigo 29.°-A, n.° 1 — em que, deliberadamente ou por negligência grave, a data de conclusão do contrato, cuja menção é obrigatória por força do artigo 6.°, n.° 2, alínea b), seja indicada de modo inexacto, seria certamente mais que discutível que o produtor possa, ou até mesmo deva, ser punido, por esta razão, como uma sanção tão dura. Como a Castello salienta acertadamente, o princípio da proporcionalidade exige fundamentalmente uma graduação das sanções, no sentido de que os incumprimentos mais graves devem ser punidos mais severamente que os menos graves [31].

35. Em minha opinião, todavia, as dúvidas resultantes das considerações que precedem quanto à proporcionalidade do regime de sanções acima descrito foram dissipadas pelas respostas da Comissão às questões escritas que lhe foram colocadas a este respeito. Como a Comissão afirma, o artigo 29.°-A, n.° 1, do Regulamento n.° 2537/89 deve ser lido em conjugação com o artigo 29.°-A, n.° 4, segundo o qual as sanções referidas «no presente regulamento» serão determinadas «em função da natureza e da gravidade da falta» «e na medida necessária ao correcto funcionamento do mecanismo em causa». De facto, esta disposição permite operar a diferenciação necessária quando são aplicadas sanções. Sob este ângulo, daqui resulta que, apesar da redacção ambígua do artigo 29.°, *n.° 1*, as sanções aí previstas não são obrigatoriamente cumulativas; só é assim se «a natureza e a gravidade da falta» e o «bom funcionamento» do regime de ajuda o exigirem. O facto de ter podido ser essa a intenção do legislador comunitário é corroborado, em minha opinião, pela comparação com o artigo 6.°, n.° 5, do regulamento, que foi suprimido aquando da introdução do artigo 29.°-A [32].

36. O facto de que estas sanções não são, enquanto tais, criticáveis não me parece exigir justificação mais pormenorizada face à jurisprudência do Tribunal de Justiça atrás mencionada [33]. As disposições do artigo 6.°, n.°s 2 e 3, do Regulamento n.° 2537/89 são capitais para o funcionamento do regime de ajuda. É portanto razoável que a sua violação

31 — Neste contexto, a Castello remete acertadamente para o artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2194/85 segundo o qual a caução que deve acompanhar o pedido de ajuda fica perdida «no todo ou em parte» em certas condições.

32 — V. a este respeito o ponto 8 anterior.

33 — V. o ponto 18 anterior.

possa ser punida com a sanção da perda do direito à ajuda para o primeiro comprador ou transformador, com a perda do direito ao preço mínimo para o produtor. A exclusão do produtor do benefício das vantagens do regime de ajuda durante a campanha seguinte pode afigurar-se necessária nos casos mais graves para garantir o respeito destas obrigações. A este respeito, cabe observar que de qualquer modo estas sanções só podem ser aplicadas se as irregularidades forem o resultado de uma acção intencional ou de uma negligência grave por parte do produtor. Resulta de todos estes elementos que o regime de sanções aqui em causa satisfaz as exigências do princípio da proporcionalidade.

37. Atendendo aos desenvolvimentos que seguem, parece-me no entanto necessário fazer desde já um esclarecimento. Na audiência, a Comissão sustentou que a violação da obrigação de notificação constante do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89 constitui já em si uma negligência grave (sendo portanto abrangida pelo disposto no artigo 29.°-A, n.° 1, do regulamento). Esta posição deve ser rejeitada categoricamente. A violação da obrigação de notificação faz parte do elemento *objectivo* do artigo 29.°-A, n.° 1. A questão de saber se há dolo ou negligência grave remete em contrapartida para o elemento *subjectivo* desta norma e diz portanto respeito ao problema da *imputabilidade* do incumprimento. Todavia da simples violação de uma obrigação não se pode inferir a existência de dolo ou negligência grave se não se quiser esvaziar este elemento subjectivo de todo o seu significado. Se a Comissão, ao adoptar esta disposição, tivesse tido realmente a intenção de lhe dar tal sentido, teríamos de qualquer modo que verificar que o mesmo não resulta da disposição. Atendendo ao facto de a mesma assumir a natureza de uma sanção, esta simples razão bastaria, em minha opinião, para não se seguir a interpretação proposta pela Comissão.

Quanto à quinta questão prejudicial

38. A quinta questão prejudicial respeita à interpretação do conceito de «alteração em relação à utilização das superfícies indicadas», utilizada no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2537/89. O órgão jurisdicional de reenvio gostaria de saber se esta expressão abrange apenas os casos em que as superfícies em causa são afectadas a uma produção agrícola que não a de sementes de soja. Esta questão explica-se no contexto das circunstâncias do presente litígio. Como já indiquei, a Castello alega que teve que não explorar uma parte das superfícies destinadas à cultura de sementes de soja devido a trabalhos de reparação urgentes e às condições atmosféricas. Daí a Castello deduz que as superfícies em causa estavam em pousio e que por conseguinte não se poderia falar de «utilização» para fins agrícolas.

39. Não se pode deduzir do teor desta disposição se o produtor estava igualmente obrigado a comunicar tais alterações.

Convém todavia verificar que o mesmo é compatível com tal interpretação [34].

40. Todavia, é evidente que de uma interpretação conforme ao espírito da norma resulta que devem ser notificadas *todas* as alterações na utilização das superfícies em causa. A indicação da superfície cultivada e das suas eventuais alterações deve permitir às autoridades nacionais proceder aos controlos necessários. Como já indiquei, estas últimas devem conhecer para o efeito a superfície *real* em que foi realizada a colheita [35]. Por conseguinte, pouco importa que as superfícies em causa tenham sido utilizadas para outra produção agrícola ou que simplesmente não tenham sido cultivadas.

Quanto à sexta questão prejudicial

41. Através da sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio gostaria de saber se o artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2537/89 comporta a obrigação de notificar igualmente as alterações das superfícies cultivadas que surjam antes do período de três meses que antecede o início da campanha. A este respeito, a Castello expôs na audiência no Tribunal que a colheita se realizou em 25 de Setembro. A primeira redução da superfície cultivada teria ocorrido em 22 de Junho, e a segunda no início do mês de Setembro. Caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se estas indicações são exactas. Para responder à sexta questão prejudicial, parto do pressuposto que pelo menos uma parte das alterações da superfície cultivada ocorreu efectivamente numa data anterior ao período de três meses que antecede o início da colheita, referido no artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo.

42. Nos termos do artigo 6.°, n.° 3, *primeiro parágrafo,* do Regulamento n.° 2537/89, o contrato devia ser adequadamente rectificado em caso de alteração da superfície cultivada ocorrida posteriormente à assinatura do contrato entre o produtor e o primeiro comprador ou transformador mas antes do seu depósito junto do organismo competente. Por força do artigo 6.°, n.° 3, *terceiro parágrafo,* as alterações da superfície cultivada surgidas durante o período dos três meses que antecede o início da colheita deviam ser objecto de notificação desde que de certa importância. Se interpretarmos literalmente estas disposições, as alterações da superfície cultivada surgidas *após* o depósito do contrato junto do organismo competente mas *antes* do início do período de três meses que antecede o início da colheita não deviam portanto ser notificadas.

43. Inicialmente, a Comissão defendeu que tais casos eram abrangidos pelo disposto no

34 — V. igualmente a versão francesa («toute alteration... dans la destination»), italiana («qualsiasi modifica... alla destinazione»), inglesa («any change in the use»), neerlandesa («elke wijziging... in de bestemming»), espanhola («toda alteración... en el destino»), portuguesa («qualquer alteração em relação à utilização») e dinamarquesa («enhver aendring i anvendelsen»).

35 — V. o ponto 25 anterior.

segundo parágrafo. Dado o teor inequívoco desta disposição, esta posição não me parece defensável. Respondendo a uma questão escrita do Tribunal, a Comissão indicou que seria contrário à finalidade da disposição pressupor que em tais casos o produtor não estaria sujeito a qualquer obrigação de notificação. Considera que resulta dos segundo e terceiro parágrafos que as alterações que surjam antes do início do período de três meses que antecede o início da colheita também devem ser notificadas.

44. Concordo com a Comissão quanto ao facto de ser esta interpretação teleológica a que melhor corresponde à *ratio* da norma. Como já referi, a obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3, tem por finalidade garantir que os organismos competentes disponham de indicações precisas quanto às superfícies *efectivamente* utilizadas para a produção de sementes de soja. A este respeito, pouco importa que uma alteração da superfície cultivada ocorra durante o período referido no terceiro parágrafo ou anteriormente a este período.

45. Todavia, a Comissão não pôde explicar por que razão o terceiro parágrafo faz referência a estes «três meses que antecedem a data prevista para o início da colheita». Se a tese defendida pela Comissão fosse exacta, esta passagem dever-se-ia considerar supérflua. Todavia, a sua existência parece sugerir que o legislador comunitário pretendia assim alcançar uma finalidade determinada. Mas bem entendido, não se vislumbra qual.

46. Considero no entanto que a interpretação proposta pela Comissão é igualmente conciliável com as exigências da segurança jurídica. É um facto que as possibilidade de interpretação têm os seus limites nos termos claros de uma disposição. Convém todavia assinalar que a disposição em causa não é totalmente clara, na medida em que fixa o período considerado por referência a uma data que não parece de modo algum poder ser previamente determinada de forma precisa. Pode-se supor, sem grandes riscos de engano, que a colheita de sementes de soja como a de outros produtos agrícolas se realizará por vezes antes ou depois da data inicialmente prevista, e isto em função das condições atmosféricas. Como a notificação das alterações em causa devia ser feita «no prazo de oito dias úteis a contar da data em que surgiu a alteração», nos termos do terceiro parágrafo, segundo período, podia perfeitamente acontecer que o produtor não saiba com certeza na data considerada se a alteração caía neste período de três meses. Pode portanto pensar-se que em caso de dúvida um produtor diligente teria de qualquer modo notificado uma alteração da superfície cultivada.

O que é mais importante em contrapartida, é que no caso contrário haveria uma lacuna que o legislador comunitário manifestamente não quis. O *primeiro parágrafo* do artigo 6.°, n.° 3, previa de modo muito geral que *posteriormente à assinatura do contrato* as superfícies indicadas só podiam ser utilizadas na cultura de sementes de soja. Só uma interpretação no sentido de que todas as alterações surgidas após esta data deviam em princípio ser notificadas corresponde à vontade expressa pelo legislador na referida disposição. O fraccionamento da obrigação resultante do primeiro parágrafo em duas disposições independentes explica-se pelo facto de que são as superfícies *efectivamente* cultivadas que deviam ser notificadas aos organismos competentes. Enquanto as partes não tinham depositado o contrato junto dos organismos competentes, podiam ainda ter em conta novas evoluções, ao passo que tal deixava de ser possível depois desta data. É por esta razão que *todas* as alterações surgidas antes do depósito do contrato deviam ser tidas em conta ao passo que após esta data a obrigação de notificação já só dizia respeito às alterações essenciais.

47. Deve-se no entanto considerar que a menção do período de três meses antes da colheita feita no terceiro parágrafo era susceptível de provocar nos produtores em causa equívocos quanto ao alcance da obrigação de notificação que lhes incumbia. Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar de modo muito preciso se uma eventual violação desta disposição pela Castello se deveu a uma negligência *grave* (ou até mesmo a dolo). Pessoalmente, tenho dúvidas que tenha verdadeiramente havido negligência. Se a Comissão não pode — como já foi visto — redigir em termos claros e inequívocos uma disposição crucial para o funcionamento do conjunto do regime de ajuda, dificilmente se poderão censurar os seus destinatários por a entenderem no sentido sugerido pela sua redacção.

Quanto à sétima questão prejudicial

48. A sétima e última questão prejudicial diz respeito a um problema de interpretação análogo ao que foi examinado. Segundo o artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2537/89, uma alteração da superfície cultivada devia ser notificada «sempre que» fosse superior a 10% da superfície indicada e superior a um hectare. Tal parece indicar que cada alteração devia ser considerada separadamente. Mas o que é que acontece quando tenham ocorrido várias alterações sucessivas, nenhuma delas superior a 10% da superfície cultivada, mas que, consideradas no seu conjunto, excederam esta percentagem?

49. Quanto a este ponto considero, à semelhança da Comissão, que a interpretação

desta disposição depende da sua finalidade. A mesma consistia em fornecer aos organismo competentes informações tão precisas quanto possível sobre a superfície *efectivamente* utilizada. Para simplificar, previa-se que a obrigação de notificação se limitava às alterações essenciais. Todavia, se se aplicasse o limiar de 10% mencionado no terceiro parágrafo a cada alteração considerada isoladamente, tal poderia conduzir a que alterações importantes no seu conjunto teriam podido igualmente escapar à declaração pelo simples facto de cada uma delas não dizer respeito a mais de 10% da superfície cultivada. O presente caso podia ser disso exemplo. Mas não pode ser essa a finalidade desta disposição. Por conseguinte, há que considerar, em minha opinião, que em tais casos a notificação prevista no terceiro parágrafo era obrigatória, e que a mesma devia ser feita no prazo de oito dias úteis a contar da data da alteração que está na origem da ultrapassagem do referido limiar.

50. A redacção do antigo n.° 5 do artigo 6.° dá um indício no sentido de que tal era efectivamente a interpretação querida pelo legislador comunitário [36]. Com efeito, as sanções previstas neste texto só se podiam aplicar se a diferença «entre as superfícies declaradas e as superfícies realmente semeadas, e onde pode ser efectuada a colheita» for superior a 10%.

51. Todavia, convém sublinhar neste contexto igualmente que a redacção desta disposição não era de modo algum clara e podia criar equívocos. Por conseguinte, o órgão jurisdicional nacional deve averiguar se, eventualmente, a Castello tinha agido intencionalmente ou cometido uma negligência grave. Remeto a este respeito para as considerações tecidas a propósito da sexta questão [37].

C — Conclusão

52. Deste modo, proponho ao Tribunal de Justiça que responda nos seguintes termos às questões colocadas pelo Tribunale civile e penale di Ravenna:

«1) Quanto às duas primeiras questões:

O objectivo do regime de ajuda criado pelo Regulamento (CEE) n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os

36 — V. a este respeito o ponto 8 atrás.

37 — V. o ponto 47.

grãos de soja, bem como pelo Regulamento (CEE) n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja, consistia em só conceder a ajuda às sementes de soja produzidas na Comunidade. A este respeito, não apenas a obrigação de cultivar a soja no território de um dos Estados-Membros, mas também a obrigação de notificação prevista no artigo 6.°, n.° 3 do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja, constituem uma obrigação principal do produtor interessado no pagamento da ajuda.

2) Quanto às terceira e quarta questões:

As sanções previstas no artigo 29.°-A, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 eram compatíveis com o princípio da proporcionalidade, atendendo nomeadamente à regra enunciada no artigo 29.°-A, n.° 4, do referido regulamento.

3) Quanto à quinta questão:

Por 'alteração na utilização das superfícies indicadas no contrato' na acepção do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89, era necessário entender não apenas o caso em que a totalidade ou parte dessas superfícies era afectada a outra produção agrícola, mas igualmente o caso em que a totalidade ou parte dessas superfícies não era cultivada.

4) Quanto às sexta e sétima questões:

A obrigação de notificar as alterações quanto à utilização das superfícies cultivadas, que figura no artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89, aplicava-se igualmente quando essas alterações surgiam anteriormente aos três meses que precediam o início da colheita. A obrigação

de notificação funcionava igualmente nos casos em que ocorriam várias modificações sucessivas, das quais nenhuma era superior a 10% da superfície indicada no contrato mas que, consideradas no seu conjunto, ultrapassavam essa percentagem.

Tratando-se dos dois casos acima mencionados, há que salientar que as sanções previstas no artigo 29.°-A, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 só podiam ser aplicadas em caso de dolo ou de negligência grave do produtor. O tribunal *a quo* deverá averiguar muito precisamente se é esse o caso, tendo em conta a redacção ambígua do artigo 6.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do referido regulamento.»