CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 15 de Julho de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A questão prejudicial colocada pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main é relativa à validade das disposições que prevêem a perda da caução no âmbito da regulamentação comunitária relativa à concessão de ajudas para as sementes de oleaginosas colhidas e transformadas na Comunidade.

2. Com o objectivo de encorajar a indústria de transformação a utilizar sementes de oleaginosas originárias dos Estados-membros, o Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas [1], previu, no artigo 27.°, a concessão de uma ajuda à transformação das sementes de colza, de nabita e de girassol. Os princípios gerais que regulam a concessão desta ajuda encontram-se definidos no Regulamento (CEE) n.° 1594/83 do Conselho, de 14 de Junho de 1983 [2], e as regras de aplicação, no Regulamento (CEE) n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983 [3].

Para os efeitos que aqui nos interessam, importa recordar que, por força do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1594/83 [4], o montante da ajuda concedida, que é igual à diferença entre o preço indicativo em vigor para um tipo de sementes e o preço do mercado mundial, «será o que for válido no dia em que o Estado-membro identificar as sementes», quer dizer, quando assume o controlo num lagar ou numa empresa de fabrico de alimentos para animais. Todavia, o montante da ajuda pode ser fixado antecipadamente e, nesse caso, o montante aplicável é o do dia da apresentação do pedido, ajustado em conformidade com o disposto no artigo 7.° do mesmo diploma, ou seja, em função «da diferença existente entre o preço indicativo válido nesse mesmo dia e o preço indicativo válido no dia da identificação das sementes» e, «se necessário, de um montante corrector». Este último é determinado, nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, tendo em conta a tendência dos preços do produto no mercado mundial e, se necessário, as vantagens económicas resultantes da transformação das principais sementes concorrentes.

O artigo 4.° do mesmo regulamento institui um certificado comunitário composto de duas partes, de que uma (denominada «I. D.») se destina a fornecer a prova de que as sementes colhidas na Comunidade foram identificadas num lagar ou numa empresa de fabrico de alimentos para animais, e de que a outra (intitulada «A. P.») se destina a confirmar, eventualmente, que o montante da ajuda foi fixado antecipadamente. Nesta última hipótese, o artigo 5.° estabelece que a emissão do certificado «está sujeita à constituição de uma caução que assegure o

* Língua original: italiano.

1 — JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214.

2 — JO L 163, p. 44; EE 03 F28 p. 70.

3 — JO L 266, p. 1; EE 03 F29 p. 20.

4 — Como os factos que estão na origem do processo principal ocorreram em 1991, far-se-á de seguida referência ao texto dos artigos 3.° a 8.°, após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 935/86 do Conselho, de 25 de Março de 1986, relativo à ajuda para as sementes oleaginosas (JO L 87, p. 5).

compromisso de solicitar a identificação das sementes... durante o período de validade dessa parte do certificado. A caução é considerada perdida, no todo ou em parte, se, durante esse período, o pedido de identificação não for efectuado ou for efectuado apenas para uma parte das quantidades em questão».

A obrigação de apresentar o pedido de identificação às autoridades nacionais competentes durante o período de validade do certificado é recordada no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2681/83, que determina, no seu artigo 11.°, que esse período, no que se refere às sementes de girassol — de que se trata no processo *a quo* — termina no fim do quarto mês a seguir àquele durante o qual o pedido foi apresentado.

Caso esta obrigação não seja satisfeita pelo interessado no prazo previsto, o artigo 23.°, n.° 2, do mesmo regulamento estabelece que a caução é considerada perdida relativamente a uma quantidade igual à diferença entre 93% da quantidade líquida indicada no certificado e a quantidade identificada na fábrica, determinada de acordo com o método definido no Anexo I. Contudo, se a quantidade identificada for inferior a 7% da quantidade líquida indicada no certificado, a caução é considerada perdida na totalidade.

O artigo 24.° prevê uma derrogação em caso de força maior, situação em que o organismo competente do Estado-membro emissor do certificado decide, a pedido do titular, quer a anulação das obrigações que lhe incumbem, e, portanto, a liberação da caução, quer a prorrogação do período de validade do certificado pelo período necessário em função das circunstâncias invocadas.

3. Debrucemo-nos sobre os factos que estão na origem do processo. Em 21 de Janeiro de 1991, o Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung emitiu em favor da sociedade ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyck (a seguir «ADM»), a seu pedido e após prestação de uma caução, um certificado A. P. para quatro milhões de quilos de sementes de girassol, com fixação antecipada da ajuda. O certificado referia que a identificação devia ocorrer, o mais tardar, até 31 de Maio de 1991.

Na sequência de uma inspecção efectuada pelo organismo federal, de que resultou não ter a sociedade ADM satisfeito a obrigação de identificação no prazo estabelecido, a caução foi considerada perdida. A recorrente no processo principal reclamou — sem sucesso — dessa decisão, alegando que o não respeito do prazo regulamentar se deveu a um grave erro de desatenção do responsável encarregado dessa tarefa na empresa. Todavia, considerando que essa perda de caução era ilegal na medida em que se devia ter tomado em consideração o facto de que, no caso em apreço, não existia dolo, a sociedade ADM recorreu para o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, que colocou uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

4. O órgão jurisdicional nacional interroga-se, portanto, sobre se o artigo 5.° do Regulamento n.° 1594/83 e o artigo 23.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2681/83 são válidos na perspectiva do princípio da proporcionalidade, na medida em que prevêem, caso o montante da ajuda comunitária seja fixado antecipadamente, a perda da caução constituída com o objectivo de garantir o respeito da obrigação de colocar sob controlo dos

Estados interessados as sementes oleaginosas, quando esta operação não é solicitada no prazo estabelecido. O órgão jurisdicional *a quo* interroga-se, especialmente, sobre se o objectivo prosseguido pelas disposições impugnadas não podia ser alcançado através de medidas menos restritivas dos direitos dos operadores económicos, eventualmente através da redução do montante da ajuda em caso de inobservância do prazo.

5. Para apreciar a conformidade de uma disposição de direito comunitário com o princípio da proporcionalidade, importa examinar, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se a norma em questão não excede o que é oportuno e necessário para alcançar o objectivo prosseguido, e, em especial, verificar se os meios utilizados para alcançar o objectivo pretendido estão em consonância com a importância desse objectivo e são necessários para o alcançar [5].

6. Ora, no caso em apreço, o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário, ao impor o respeito de um prazo para a colocação sob controlo do Estado interessado das sementes beneficiárias da ajuda, em caso de fixação antecipada do montante desta última, encontra-se definido no sexto considerando do Regulamento n.º 1594/83, donde resulta que «neste caso, para evitar operações especulativas, a entrega do certificado ficará subordinada à constituição de uma caução que garanta o compromisso da colocação das sementes sob controlo durante o período de validade do certificado».

Com efeito, é importante ter presente que a obrigação de prestar uma caução só existe no caso de se recorrer à fixação antecipada do montante da ajuda. Este mecanismo foi, aliás, introduzido em favor das empresas de transformação que têm de fazer face a flutuações incessantes de preços nos mercados mundiais.

Se, portanto, no âmbito da fixação antecipada, a ajuda é definida de forma definitiva, o produtor de óleo ou de alimentos para animais pode então determinar com exactidão os seus custos de produção sem ter de suportar, eventualmente, as consequências de uma ajuda de montante reduzido em razão da alta dos preços no mercado mundial. Com efeito, como a ajuda é igual à diferença entre o preço indicativo em vigor e o preço nesse mercado, pode optar — tal como sublinharam a Comissão e o Conselho — entre a segurança que retira da fixação antecipada e uma ajuda de montante imprevisível, determinado todavia com base nos preços efectivos.

Ora, o estabelecimento de um prazo para a colocação sob controlo das sementes é indispensável, neste contexto, para evitar que as empresas interessadas especulem sobre as variações de preços do produto e atrasem, em consequência, a apresentação do seu pedido de identificação.

O facto de punir a inobservância do prazo com a perda da caução, no todo ou em parte, proporcionalmente às quantidades relativamente às quais a obrigação de identificação não foi respeitada, tem então por objectivo impedir que o interessado, em caso de baixa dos preços no mercado mundial, deixe expirar inutilmente o prazo, renunciando de facto à fixação antecipada, para só ulteriormente proceder à identificação, de forma a

5 — V., em último lugar, os acórdãos de 12 de Novembro de 1992, CNTA (C-127/91, Colect., p. I-5681, n.º 23); de 21 de Janeiro de 1992, Pressler (C-319/90, Colect., p. I-203, n.º 12); de 27 de Novembro de 1991, Italtrade (C-199/90, Colect., p. I-5545, n.º 12); de 12 de Julho de 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Colect., p. I-3265, n.º 34); e de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Colect., p. I-2637, n.º 12).

obter uma ajuda mais elevada. A disposição em causa visa, portanto, evitar que os operadores prefiram esperar para poder eventualmente lucrar com a evolução dos preços e decidir, em função desta, utilizar ou não a fixação antecipada.

7. A este respeito, a importância do atraso no cumprimento da obrigação do artigo 5.° do Regulamento n.° 1594/83 não é de grande relevo, na medida em que, face às flutuações a que os preços das sementes de oleaginosas estão sujeitos, é sempre possível uma operação especulativa, mesmo quando o prazo só é ultrapassado em um dia.

O respeito rigoroso desse prazo surge, por conseguinte, como necessário para garantir o correcto funcionamento do sistema de ajudas instituído pela regulamentação comunitária, cujo objectivo é favorecer a produção comunitária das sementes de oleaginosas, garantindo aos produtores uma remuneração equitativa [6], e não beneficiar as empresas de transformação.

Resulta que o facto de o não respeito desta obrigação ser punido com a perda da caução não constitui uma medida desproporcionada relativamente ao objectivo prosseguido, parecendo, pelo contrário, necessário e não excessivo para evitar uma utilização anormal da regulamentação comunitária no sector das organizações comuns dos mercados agrícolas.

Esta conclusão é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. No acórdão Fromançais/FORMA [7], o Tribunal considerou conforme ao princípio da proporcionalidade a não liberação de uma caução em virtude de o operador não ter provado que determinadas quantidades de manteiga tinham sido transformadas no prazo estabelecido, na medida em que as disposições em questão tinham por objectivo «impedir que os adjudicatários pudessem constituir reservas para fins especulativos»: ora, tal especulação era totalmente contrária «aos objectivos dos regulamentos relativos à venda de manteiga a preço reduzido, que consistem em libertar o mercado dos excedentes de manteiga, favorecendo a utilização deste produto em vez de outras matérias gordas...». De forma análoga, no acórdão Hopermann II [8], o Tribunal de Justiça considerou que a perda do direito à ajuda suportada pelo operador que não respeitou o prazo estabelecido para apresentar o seu pedido não é desproporcionada relativamente ao objectivo prosseguido pela legislação que prevê medidas especiais para as ervilhas, as favas e as favarolas: com efeito, como «o montante da ajuda a conceder é o válido no dia da apresentação do pedido de ajuda, alguns utilizadores poderiam ser levados, se o prazo fixado para a referida apresentação não tivesse carácter imperativo, a aguardar uma altura mais propícia para a efectuar, obtendo deste modo um lucro injustificado».

De um modo mais geral, o Tribunal de Justiça considerou, no âmbito da legislação agrícola comunitária, que não é contrário ao princípio da proporcionalidade estabelecer prazos e punir a sua não observância com a perda da ajuda ou da caução, sempre que isso pareça indispensável, como no caso em apreço, para garantir o bom funcionamento do mercado e do regime das ajudas em questão [9].

6 — V. os segundo e quinto considerandos do Regulamento n.° 136/66 e o segundo considerando do Regulamento n.° 1594/83.

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

8 — Acórdão de 2 de Maio de 1990 (C-358/88, Colect., p. I-1687).

9 — V., designadamente, os acórdãos de 29 de Abril de 1982, Merkur Fleisch-Import (147/81, Recueil, p. 1389); de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland (15/83, Recueil, p. 2171); de 12 de Julho de 1990, Philipp Brothers, já referido; de 27 de Novembro de 1991, Italtrade, já referido; e de 12 de Novembro de 1992, CNTA, já referido.

8. É importante, por outro lado, partilhar da opinião da Comissão, de que o que importa é a possibilidade teórica de realizar operações especulativas, pois é esse o objectivo da regulamentação, e não é, portanto, necessário verificar se, no caso específico, se realizaram efectivamente operações desse tipo. Por outro lado, a observação do juiz *a quo*, segundo a qual a ultrapassagem do prazo podia implicar, como de facto implicou no caso em apreço, uma diminuição do montante da ajuda, com a consequência de o operador ter de suportar uma dupla pena, também não é pertinente. Na realidade, a inobservância do prazo não implica necessariamente esse resultado, na medida em que nessa hipótese a fixação da ajuda é finalmente determinada pela evolução efectiva dos preços no mercado mundial, e pode, portanto, ser de um montante superior ao fixado antecipadamente.

9. O prazo de quatro meses para proceder à identificação das sementes parece, por outro lado, razoável e permite ao operador interessado escolher, dentro desse período, o momento mais oportuno para proceder à operação. Além disso, a sanção é suficientemente modulada, na medida em que, salvo caso de força maior, a caução é considerada perdida, nos termos do artigo 23.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2681/83, de um modo proporcional à quantidade líquida de sementes oleaginosas identificadas.

10. Por último, é igualmente irrelevante que, como a ADM alegou, no caso em apreço não tenha existido dolo da sua parte. A este respeito, basta recordar que a sanção faz parte de um regime, o da fixação antecipada da ajuda, livremente escolhido pelo interessado em função do seu próprio interesse, e no quadro do qual não tem cabimento a noção de dolo [10].

11. Tendo em conta o que acabo de expor, proponho, portanto, ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma à questão colocada pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

«A análise da questão colocada não revelou a existência de qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1594/83 do Conselho, de 14 de Junho de 1983, e do artigo 23.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983.»

10 — V., a este respeito, o acórdão de 18 de Novembro de 1987, Maizena/BALM (137/85, Colect., p. 4587).