Processo 268/84

Ferriera Valsabbia SpA
contra
Comissão das Comunidades Europeias

«Mercado comum do aço — Multa por ultrapassagem das quotas de produção e de fornecimento»

Relatório para audiência 353

Conclusões do advogado-geral Marco Darmon apresentadas em 21 de Outubro de 1986 361

Acórdão do Tribunal (Segunda Secção) de 21 de Janeiro de 1987 363

Sumário do acórdão

CECA — Produção — Regime de quotas de produção e de fornecimento de aço — Ultrapassagem das quotas — Cálculo — Tomada em consideração das existências.
(Tratado CECA, artigo 58.°; Decisão Geral n.° 1831/81)

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 268/84 *

I — Factos e tramitação processual

Através da Decisão Geral n.° 1831/81/CECA, de 24 de Junho de 1981 (JO L 180, p. 1), alterada pela Decisão n.° 1832/81/CECA, de 3 de Julho de 1981 (JO L 184, p. 1) e, por último, pela Decisão n.° 533/82/CECA, de 3 de Março de 1982 (JO L 65, p. 6), a Comissão renovou, ao abrigo do artigo 58.° do Tratado CECA, o regime de vigilância e o regime de quotas de produção de certos produtos das empresas da indústria siderúrgica e tornou-o extensivo, a partir de 1 de Julho de 1981, a outros produtos siderúrgicos, entre os quais os da categoria V. O artigo 12.° desta decisão prevê que a ultrapassagem das quotas de produção seja penalizada com uma multa,

* Língua do processo: italiano.

que se eleva a 75 ECU por tonelada em excesso.

No âmbito desta decisão, a Comissão, por carta de 4 de Dezembro de 1981, comunicou à sociedade Valsabbia (de ora em diante «a recorrente») quais as quotas de produção e quais as partes destas quotas que poderiam ser vendidas no mercado comum, no decurso do primeiro trimestre de 1982 e, em cartas de 11 de Junho e de 24 de Outubro de 1982, as relativas ao segundo trimestre do ano de 1982.

Com base nas declarações e informações fornecidas pela recorrente, para execução da decisão, a Comissão constatou, relativamente aos produtos da categoria V, um excesso da parte das quotas de produção que podia ser vendida no mercado comum, no decurso dos dois primeiros trimestres de 1982.

Em carta de 11 de Outubro de 1982, a Comissão acusou a recorrente de ter ultrapassado, em 979 toneladas, a parte das quotas de produção relativa aos produtos da categoria V que podiam ser fornecidos no mercado comum, no decurso do primeiro trimestre de 1982 e, em carta de 11 de Novembro de 1982, censurou-lhe o ter ultrapassado, em 1 239 toneladas, a parte das quotas de produção, para a mesma categoria, que podia ser vendida no mercado comum, no segundo trimestre de 1982. Simultaneamente, convidou a recorrente a apresentar as suas observações, nos termos do artigo 36.° do Tratado CECA.

A recorrente apresentou as suas observações, em resposta à carta de 11 de Outubro de 1982, por carta de 28 de Outubro de 1982 e, em resposta à de 11 de Novembro de 1982, por cartas datadas de 24 de Novembro de 1982, de 17 de Fevereiro e de 18 Abril de 1983, e ainda verbalmente em 11 de Outubro de 1983 e, finalmente, de 17 de Outubro de 1983.

Tendo a recorrente alegado que os inspectores da Comissão haviam contabilizado duas vezes determinados fornecimentos, baseando-se em meras facturas pró-forma, a Comissão realizou novas inspecções.

Considerando que as observações apresentadas pela recorrente em sua defesa careciam de fundamento e que a mesma admita a realidade dos factos que lhe havia imputado, a Comissão, através da decisão de 27 de Setembro de 1984 em questão, aplicou à recorrente a multa de 70 875 ECU, ou seja, 98 461 676 LIT, pela ultrapassagem de 945 toneladas relativamente a parte das quotas de produção que podia ter sido vendida no mercado comum dos produtos da categoria V, efectuada pela recorrente, no decurso do segundo trimestre de 1982.

Esta decisão foi comunicada à recorrente por carta registada de 5 de Outubro de 1984. Por requerimento de 6 de Novembro de 1984, esta interpôs o presente recurso, que foi registado na Secretaria do Tribunal em 12 de Novembro de 1984.

Tendo em consideração o relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu passar à fase oral do processo, sem instrução prévia. Pediu, contudo, às partes que lhe fornecessem as normas do direito nacional que haviam citado nos seus memorandos, a saber, à Comissão, as circulares n.os 52/5373 e 52/8348 e, à recorrente, os decretos do presidente da República Italiana n.° 627, de 6 de Outubro de 1978, e n.° 24, de 29 de Janeiro de 1979. As partes deram satisfação ao pedido, nos prazos previstos.

Por resolução de 21 de Novembro de 1985, o Tribunal deferiu o processo à Segunda Secção.

II — Pedidos das partes

A *recorrente* concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— suspender a aplicação da decisão impugnada;

— anular a Decisão n.° C(84) 1409/3 da Comissão def., de 27 de Setembro de 1984;

— a título subsidiário, reduzir a multa aplicada pela decisão impugnada, em montante considerado equitativo pelo Tribunal;

— a título ainda mais subsidiário, conceder uma prorrogação do prazo de pagamento da multa, com todas as consequências legais que daí derivam;

— condenar a recorrida nas despesas.

A *Comissão* concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— indeferir o recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

Para sustentar o seu recurso, a recorrente invoca dois fundamentos, o da violação de uma formalidade essencial e o da aplicação de um critério diferente para a fixação do montante da multa.

1. *Violação de uma formalidade essencial*

Quanto ao primeiro fundamento, a recorrente acusa a Comissão de ter violado a obrigação de fundamentar suficientemente a sua decisão. No parágrafo sétimo das observações preliminares da decisão, ela ter-se-ia limitado a afirmar que, de acordo com os diversos controlos efectuados pelos seus inspectores, as facturas apresentadas pela recorrente seriam facturas regularmente emitidas e registadas que não seriam susceptíveis de pôr em causa os números dos fornecimentos contabilizados. Ela ter-se-ia, portanto, baseado numa simples afirmação, sem qualquer referência às razões invocadas pela recorrente para explicar o desenrolar dos factos e a legitimidade da sua atitude.

A recorrente critica, nomeadamente, que a Comissão não tenha, de forma alguma, explicado, com referência aos dados de facto, por que é que tinha considerado correcto equiparar a emissão das facturas pró-forma às entregas efectivas posteriores. A este respeito, conviria considerar como válida a explicação para a presença da mercadoria, a qual resultaria da exigência imperativa de diferir a entrega. Com efeito, as facturas pró-forma apenas haviam sido emitidas para possibilitar a utilização do crédito bancário sem necessidade de efectivar as entregas, uma vez que não teria havido condições económicas para a saída do material da empresa.

Segundo a recorrente, na questão em apreço, um telex de 5 de Março de 1981 (junto em anexo ao requerimento) revela que, em Abril de 1981, uma factura pró-forma foi emitida em nome da empresa Philipp Brothers, de Zug (Suíça), e isto somente para poder utilizar o crédito, ao mesmo tempo que conservava a mercadoria na sua disponibilidade até à data diferida da entrega. Na realidade, a mercadoria teria sido entregue à empresa Philipp Brothers apenas em Julho, Agosto e Setembro de 1981.

Estas circunstâncias de facto, inerentes à realidade do sistema de venda, por sua vez, estreitamente ligado ao do crédito, explicariam os dados que resultam das guias de remessa, ou seja, uma quantidade de material entregue em Agosto de 1981, maior do que no mês de Julho, com um excesso evidente em relação ao que tinha sido facturado. Isto explicaria igualmente por que é que os inspectores da Comissão tinham podido verificar um «stock» que não correspondia à realidade, na medida em que estava baseado no

cálculo do volume de negócios e não no movimento das guias de remessa, por conseguinte, no do envio da mercadoria posteriormente à emissão das facturas pró-forma.

A Comissão não teria, pois, tido em conta, o efeito do adiamento da entrega, a qual teria tido lugar posteriormente à emissão da factura pró-forma. Este documento, que teria sido emitido exclusivamente por razões bancárias de carácter imperativo, deveria ter sido, necessariamente, anulado e, por exigências contabilísticas, a que não teria sido possível escapar, a nova factura definitiva deveria ter o mesmo número de ordem do documento pró-forma.

Não tomando em consideração estas circunstâncias, a Comissão ter-se-ia fundamento numa apreciação abstracta e formalista da gestão da empresa, que estaria em contradição com a realidade das exigências das relações comerciais.

A recorrente sustenta, por outro lado, que o método de avaliação seguido pela Comissão não permitiria qualquer possibilidade de controlo, dado o carácter sumário da medida impugnada. No que concerne à sua prática de distinguir entre facturas pró-forma e facturas definitivas, a recorrente observa que esta teria sido considerada inalterável pelas administrações nacionais e encontraria justificação na legislação fiscal italiana. De resto, a Decisão n.° 1831/81, nos artigos 5.°, 8.°, 11.° e 12.°, visaria apenas a *entrega* e nunca a mera facturação.

Segundo a recorrente, a recorrida não demonstrou, nem a existência de uma motivação que sirva de fundamento à medida impugnada, nem a correcção da apreciação dos factos. Antes de adoptar uma medida tão grave, susceptível de comprometer o equilíbrio económico e o emprego que a acção comunitária visa proteger, a Comissão deveria ter aprofundado o seu conhecimento dos elementos reais de funcionamento da empresa recorrente e, sobretudo, deveria ter procurado encontrar fundamentos bastantes para a aplicação da sanção.

Acerca da pretensa violação das quotas de produção, a recorrente salienta, por um lado, que a diferença, alegada pelos inspectores da Comissão não existiria e, por outro, que a mercadoria entregue à empresa Philipp Brothers, mesmo com uma factura antecipadamente emitida, teria sido fornecida a um país terceiro (a Argélia), não tendo tido, por essa razão, qualquer incidência no mercado comunitário. De acordo com os documentos apresentados em 17 de Outubro de 1983, o «stock» real, em 30 de Junho de 1981, teria sido de 6 009 toneladas e não de 1 273 toneladas, como teria pretendido a Comissão, ao incluir também as facturas da Philipp Brothers, uma vez que é o movimento efectivo das mercadorias que é decisivo no que concerne às obrigações emergentes da Decisão n.° 1831/81 e que seria suficiente, por conseguinte, para realizar um controlo «físico» das entregas efectuadas, que os inspectores tomassem em consideração as guias de remessa, a partir das quais poderiam saber a situação exacta das mercadorias existentes.

Pelo contrário, os resultados das investigações levadas a cabo pelos inspectores seriam inaceitáveis, na medida em que se refeririam exclusivamente às facturas. Por conseguinte, a requerente considera que é indispensável que o Tribunal determine a realização de um novo exame definitivo dos seus livros de contabilidade, a fim de apurar a quantidade exacta de mercadoria «entregue» no primeiro trimestre de 1981.

A *Comissão* observa, antes de mais, que a recorrente englobou no fundamento referente à violação de uma formalidade essencial questões relativas ao fundo da questão. A recorrente teria, na realidade, sem lhe fa-

zer expressa referência, apresentado um outro fundamento, que não se encontra especificado. A Comissão supõe, no entanto, que talvez seja possível individualizar o fundamento de desvio de poder, na argumentação produzida pela recorrente. A este respeito, a Comissão salienta que o artigo 38.°, n.° 1, alínea c) do Regulamento Processual obriga a recorrente, sob pena de não recebimento, a expor sumariamente, no requerimento que interpõe o recurso, as razões que invoca para fundamentar o seu pedido.

No que concerne à primeira razão invocada pela recorrente, ou seja, à insuficiência da fundamentação da decisão, a Comissão sustenta que a obrigação de fundamentar uma decisão prevista no artigo 15.° do Tratado CECA que tem carácter individual, não poderia conduzir ao exame do fundo da questão. Não se poderia, pois, tratar de verificar se a motivação corresponde, nos seus pormenores, à realidade, mas unicamente de ponderar se ela é suficientemente explícita e completa.

A Comissão contesta as afirmações da recorrente e sustenta que respeitou amplamente a obrigação de fundamentar, prevista no artigo 15.° do Tratado CECA. Segundo a jurisprudência do Tribunal, para fundamentar um acto, bastaria explicitar, ainda que de modo sucinto, as principais razões de direito e de facto que lhe servem de suporte e são necessárias para tornar compreensível o raciocínio que determinou a Comissão, para que a recorrente possa conhecer os seus direitos e para que o Tribunal possa exercer o seu controlo. Ela não seria, pois, obrigada a discutir todas as objecções que pudessem ser invocadas contra a decisão impugnada.

Para a Comissão, as facturas em questão não são facturas pró-forma, mas verdadeiras facturas definitivas. Elas conteriam, com efeito, todos os elementos prescritos pela regulamentação italiana relativa à facturação das transacções para efeitos de IVA, ou seja, o Decreto n.° 633 do presidente da República Italiana de 26 de Outubro de 1972, nomeadamente o seu artigo 21.° Isto seria tanto mais verdadeiro quanto é certo que a recorrente nunca teria estado em condições de apresentar as facturas definitivas correspondentes às facturas ditas pró-forma, ainda que ela tivesse sido, por diversas vezes, convidada a fazê-lo, tanto pelos inspectores da Comissão como pela própria Comissão.

A Comissão alega que os seus inspectores teriam efectuado diversos controlos junto da recorrente, a fim de verificar, com base nas declarações desta, a situação contabilística em 30 de Junho de 1981, data na qual, segundo a recorrente, o estado das suas existências diferiria do constatado pela Comissão. Estes controlos deveriam ter sido, necessariamente, baseados num exame dos documentos contabilísticos apresentados pela empresa, não podendo ter sido efectuados com base em constatações puramente físicas. Por outro lado, a própria recorrente teria preferido efectuar, durante o primeiro e o segundo trimestres de 1981, as declarações previstas na regulamentação em vigor na época, com base nas facturas de venda e não nas guias de remessa, o que resultaria dos autos redigidos pelos inspectores. Seria apenas a partir do terceiro trimestre de 1981 que ela teria decidido mudar o método de controlo.

Em todo o caso, a Comissão exclui a possibilidade de que a mesma quantidade pudesse ter sido contada duas vezes. Teria, portanto, legitimamente afirmado que as existências da recorrente teriam ascendido a 1 273 toneladas em 30 de Junho de 1981, tal como constaria do auto de verificação redigido pelos inspectores.

Por último, independentemente do montante real das existências em 30 de Junho de 1981, a recorrente não poderia pretender, segundo a Comissão, deduzir deles quais-

quer quantidades de mercadoria ainda que destinadas a exportação para países terceiros. Se tal devesse ser o caso, o princípio da distinção entre os fornecimentos no mercado comum e as exportações para fora da CECA acabaria por ser falseado.

A Comissão insiste que um documento, que contenha os elementos referidos no artigo 21.° do Decreto n.° 633 do presidente da República Italiana, constitui, independentemente da denominação que se utilize, uma factura para efeitos do IVA e que esta disposição permaneceu intacta desde a sua entrada em vigor, com excepção da obrigação, introduzida posteriormente, de indicar o número de IVA do emitente da factura.

A Comissão admite que é permitida, na prática administrativa italiana, a emissão de simples facturas pró-forma, sem qualquer valor para efeitos do IVA. Todavia, essas facturas deveriam conter uma numeração distinta, que permitisse identificar claramente a sua natureza e indicar que se seguiria uma factura para efeitos do IVA. Seria neste sentido que o ministro das Finanças se teria exprimido nas circulares n.os 52/5373, de 15 de Janeiro de 1973, e 52/8348, de 5 de Março de 1973. Quando faltasse esta indicação, não seria possível distingui-las das facturas definitivas. Seria, pois, legitimamente, que ela teria considerado as facturas em questão como definitivas.

Pelo contrário, a Comissão contesta que tenha sustentado que a emissão de uma factura corresponde a uma transferência efectiva da mercadoria. Seria, pelo contrário, a recorrente que sempre teria utilizado este sistema para declarar os seus fornecimentos e que teria pedido aos inspectores para efectuar a contabilidade das vendas com base em facturas de venda e não nos fornecimentos efectivos. Tendo constatado, desde os primeiros controlos, a total irregularidade dos documentos que a recorrente tinha obrigação de apresentar, a Comissão teria consentido, a pedido da recorrente, que o controlo dos fornecimentos se efectuasse provisoriamente com base nas facturas e não nas guias de remessa, a fim de facilitar a mudança para uma contabilidade correcta.

Seria apenas a partir do terceiro trimestre de 1981, nomeadamente em virtude da persistência de irregularidades e não obstante os avisos repetidamente dirigidos à recorrente, que os inspectores teriam decidido mudar o método de controlo e basear, desde então, as suas avaliações exclusivamente nas guias de remessa. Eles teriam, portanto, tido que proceder à reconstituição das existências detidas em 30 de Junho de 1981, aplicando o sistema de controlo baseado nas facturas. Procedendo deste modo, teriam verificado cada uma das facturas de venda *e* as correspondentes guias de remessa, relativas às mesmas quantidades de mercadoria e teriam chegado ao resultado expresso no relatório de inspecção de 17 de Janeiro de 1983, nos termos do qual as existências em armazém eram de 1 273 toneladas e não de 6 009 toneladas (como pretenderia a recorrente). Finalmente, tendo em atenção os reiterados controlos já efectuados junto da recorrente, a Comissão considera desnecessária uma nova peritagem, com base nos livros de contabilidade da empresa.

2. *Aplicação de um critério diferente para a fixação do montante da multa*

A *recorrente* pede, a título subsidiário, que o montante da multa seja reduzido ao valor que o Tribunal considere equitativo, tendo em conta as especiais circunstâncias de facto do processo e os princípios gerais do direito, como, por exemplo, o carácter pessoal da responsabilidade e as condições relativas à intenção fraudulenta e à culpa, ou seja, critérios de equidade. A aplicabilidade destes critérios resultaria da própria formulação da sanção, ou seja, o artigo 12.° da Decisão Geral n.° 1831/81, que prevê que a multa se

eleve, «regra geral», a 75 ECU por tonelada em excesso. Tratando-se de uma sanção de «carácter penal», esta importância deveria ser tomada não como um montante fixo, mas como um parâmetro de referência. No caso em apreço, ela invoca, nomeadamente, as circunstâncias de facto especiais e a sua boa-fé, que resulta da «novidade absoluta», que o tipo particular de acusação, relativo ao processamento especial das facturas pró-forma, constitui.

A *Comissão*, embora concorde em teoria com o princípio de interpretação, apresentado pela recorrente, no que concerne ao artigo 12.° da Decisão n.° 1831/81, contrapõe, no entanto, que não existem, neste caso, circunstâncias especiais ou elementos susceptíveis de justificar uma redução da multa aplicada. Por outro lado, as sanções previstas no citado artigo 12.° deveriam ser consideradas como revestindo-se de um carácter mais administrativo do que penal. Tal seria igualmente a tendência predominante na doutrina.

3. *Prorrogação do prazo de pagamento*

A *recorrente* solicita, a título ainda mais subsidiário que lhe seja concedida uma dilatada prorrogação do prazo de pagamento da multa.

A *Comissão* limita-se a remeter para as afirmações do Tribunal no acórdão de 12 de Julho de 1984 (Busseni, 81/83, Recueil 1984, p. 2951), segundo as quais tais pedidos são manifestamente inadmissíveis.

4. *Pedido de suspensão*

Finalmente, no que concerne ao pedido da requerente de que seja suspensa a aplicação da decisão impugnada, a Comissão observa que, de harmonia com os artigos 39.° do Tratado CECA e 83.° do Regulamento Processual, tal pedido deveria ser apresentado em requerimento separado e devidamente fundamentado. Não se verificando essas condições, o pedido deverá ser rejeitado por inadmissibilidade.

IV — Fase oral do processo

Na audiência de 13 de Março de 1986, a recorrente, representada por Francesco Masperi, advogado, e a Comissão, representada por M. Ferrari, foram ouvidas nas suas alegações orais, nas suas respostas às perguntas do Tribunal e apresentaram alguns documentos. Satisfazendo o pedido formulado pelo Tribunal no decurso da audiência, as partes fizeram entrega, por cartas de 26 de Março de 1986 e de 24 de Abril do mesmo ano, de alguns outros documentos, em que se incluíam os autos, facturas e guias de remessa respeitantes às quantidades de aço em questão. O Tribunal, depois de ter tomado conhecimento destes documentos, decidiu reabrir os debates, consagrando-os unicamente ao problema colocado pela determinação da real situação das existências da recorrente em 30 de Junho de 1981, véspera da entrada em vigor da Decisão n.° 1831/81/CECA.

Para este efeito, o Tribunal convidou a Comissão a precisar, no decurso da audiência, o método de cálculo que lhe tinha permitido chegar ao número de 1 273 toneladas e a indicar, nomeadamente:

— se a reconstituição das existências na data referida foi efectuada independentemente do seu posterior destino (para fora do mercado comum ou dentro deste),

— se o material entregue à empresa Philipp Brothers, cuja tonelagem exacta deverá ser precisada, foi tomado em conta:

  1) o cálculo do primeiro ou do segundo semestre de 1981,

  2) com base em facturas e/ou em guias de remessa, especificando, dos documentos que foram objecto da comunicação, quais os que foram tomados em consideração.

Em carta da mesma data, o Tribunal convidou também o representante da recorrente a apresentar as suas observações sobre os pontos acima referidos.

Na audiência de 23 de Setembro de 1986, a Comissão, representada por Oreste Montalto e F. Ferrari, na qualidade de agentes, assistidos por M. Mazza, na qualidade de perito, bem como a recorrente, representada por Francesco Masperi, advogado, responderam às questões acima mencionadas e às perguntas suplementares do Tribunal.

O advogado-geral apresentou as suas conclusões na audiência de 21 de Outubro de 1986.

K. Bahlmann
Juiz relator