# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

6 de Abril de 2006 *

No processo C-274/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.° CE, apresentado pelo Finanzgericht Hamburg (Alemanha), por decisão de 16 de Junho de 2004, entrada no Tribunal de Justiça em 28 de Junho de 2004, no processo

**ED & F Man Sugar Ltd**

contra

**Hauptzollamt Hamburg-Jonas,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász (relator) e E. Levits, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Léger,
secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Junho de 2005,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da ED & F Man Sugar Ltd, por H.-J. Prieß e M. Niestedt, Rechtsanwälte,

— em representação do Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por G. Seber, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Braun, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de Setembro de 2005,

profere o presente

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigo 11.°, n.os 1 e 3, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro

de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 2945/94 da Comissão, de 2 de Dezembro de 1994 (JO L 310, p. 57, a seguir «Regulamento n.º 3665/87»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ED & F Man Sugar Ltd (a seguir «ED & F Man Sugar») ao Hauptzollamt Hamburg-Jonas (a seguir «Haupzollamt») a respeito da aplicação, por este último, à referida sociedade da sanção prevista no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 3665/87 na sequência de decisões de recuperação da restituição concedida em conformidade com o n.º 3 do mesmo artigo.

## Quadro jurídico

*Regulamentação comunitária*

3 Os primeiro a terceiro e o quinto considerandos do Regulamento n.º 2945/94 têm o seguinte teor:

«Considerando que a regulamentação comunitária em vigor prevê a concessão de restituições à exportação unicamente com base em critérios objectivos, nomeadamente no que respeita à quantidade, natureza e características do produto exportado, bem como ao destino geográfico do mesmo; que, à luz da experiência adquirida, a luta contra as irregularidades, nomeadamente as fraudes em prejuízo do orçamento comunitário, deve ser reforçada; que, para o efeito, é necessário prever a recuperação dos montantes indevidamente pagos e a aplicação de sanções, para incitar os exportadores ao respeito da regulamentação comunitária;

Considerando que, para assegurar o funcionamento correcto do regime de restituições à exportação, devem ser aplicadas sanções, independentemente do elemento subjectivo de culpa; que é, contudo, adequado renunciar à aplicação de sanções em certos casos, nomeadamente em caso de erro manifesto reconhecido pela autoridade competente, e prever uma sanção mais grave em caso de dolo;

Considerando que, quando um exportador forneça informações erradas, essas informações podem levar a um pagamento indevido da restituição se o erro não for detectado, enquanto no caso de o erro ser detectado, é inteiramente adequado aplicar ao exportador uma sanção num montante proporcional ao montante que teria recebido indevidamente se o erro não tivesse sido detectado; que, no caso de as informações erradas terem sido intencionalmente fornecidas, é igualmente adequado aplicar uma sanção mais grave [...];

[...]

Considerando que a experiência adquirida e as irregularidades, nomeadamente fraudes, já detectadas neste contexto indicam que esta medida é necessária, apropriada e suficientemente dissuasora e que deve ser uniformemente aplicada em todos os Estados-Membros».

4 O artigo 3.º, n.os 1 e 5, do Regulamento n.º 3665/87 dispõe:

«1. Por dia de exportação entende-se a data em que o serviço aduaneiro aceita a declaração de exportação em que se indica que será pedida uma restituição.

[...]

5. O documento utilizado aquando da exportação para beneficiar de uma restituição deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição e, nomeadamente:

a) A designação dos produtos, de acordo com a nomenclatura utilizada para as restituições;

b) A massa líquida desses produtos ou, se for caso disso, a unidade de medida a ter em consideração no cálculo da restituição;

c) Desde que tal seja necessário para o cálculo da restituição, a composição dos produtos considerados ou uma referência a essa composição.

Caso o documento referido no presente número seja a declaração de exportação, esta deve conter, para além dessas indicações, a menção 'código restituição'.»

5 O artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3665/87 prevê:

«O pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada fica sujeito, para além da condição de que o produto tenha deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de que o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em

consequência de um caso de força maior, tenha sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado, nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de exportação:

a) Sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto,

ou

b) Sempre que o produto seja susceptível de ser reintroduzido na Comunidade, na sequência da diferença entre o montante da restituição aplicável ao produto exportado e o montante dos direitos de importação aplicáveis a um produto idêntico na data da aceitação da declaração de exportação.»

6 O artigo 11.°, n.° 1, primeiro a quarto parágrafos, e o primeiro período do quinto parágrafo, bem como o n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87, têm o seguinte teor:

«1. Sempre que se verifique que, com vista à concessão de uma restituição à exportação, um exportador solicitou uma restituição superior à aplicável, a restituição devida para a exportação em causa será a aplicável aos produtos efectivamente exportados, diminuída de um montante correspondente:

a) A metade da diferença entre a restituição solicitada e a restituição aplicável à exportação efectivamente realizada;

b) Ao dobro da diferença entre a restituição solicitada e a restituição aplicável, se o exportador tiver fornecido deliberadamente informações falsas.

Considera-se como restituição solicitada o montante calculado com base nas informações fornecidas nos termos do artigo 3.º ou do n.º 2 do artigo 25.º Se a taxa da restituição variar em função do destino, a parte diferenciada da restituição solicitada será calculada com base nas informações fornecidas nos termos do artigo 47.º

A sanção referida na alínea a) não será aplicável:

— nos casos de força maior,

— em casos excepcionais caracterizados por circunstâncias não controláveis pelo exportador, que tenham ocorrido após a aceitação da declaração de exportação ou da declaração de pagamento pelas autoridades competentes, desde que, imediatamente após delas ter tido conhecimento e no prazo referido no n.º 2 do artigo 47.º, o exportador as tenha notificado às autoridades competentes, a não ser que estas já tenham verificado que a restituição solicitada era incorrecta,

— em caso de erro manifesto no que respeita à restituição solicitada, reconhecido pelas autoridades competentes,

— em casos em que o pedido de restituição é efectuado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1222/94 [...], nomeadamente o n.º 2 do seu artigo 3.º, e tenha sido calculado com base nas quantidades médias utilizadas durante um período determinado,

— em caso de ajustamento do peso, sempre que a diferença de peso seja devida a um método de pesagem diferente.

Quando da redução referida nas alíneas a) ou b) resultar um montante negativo, o exportador pagará esse montante negativo.

No caso de as autoridades competentes terem verificado que a restituição solicitada era incorrecta e que a exportação não foi efectuada, não sendo, por conseguinte, possível qualquer redução da restituição, o exportador pagará o montante equivalente à sanção referida na alínea a) ou b).[...]

[...]

3. Sem prejuízo da obrigação de pagar o montante negativo referido no quarto parágrafo do n.º 1, em caso de pagamento indevido de uma restituição, o beneficiário será obrigado a reembolsar os montantes indevidamente recebidos — o que inclui qualquer sanção aplicável nos termos do primeiro parágrafo do n.º 1 —, aumentados dos juros calculados em função do período decorrido entre o pagamento e o reembolso.[...]

[...]»

*Regulamentação nacional*

7 O § 48 do Código do Procedimento Administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), de 25 de Maio de 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1253), dispõe:

«Revogação dos actos administrativos inválidos

Um acto administrativo inválido pode ser revogado no todo ou em parte, com produção de efeitos para o futuro ou com efeitos retroactivos, mesmo quando já se tenha tornado definitivo. Um acto administrativo constitutivo ou confirmativo de direitos ou de interesses legalmente protegidos (acto administrativo gerador de direitos) só pode ser revogado com ressalva do disposto nos n.os 2 a 4.

[...]».

8 O § 51 do referido Código dispõe:

«Reabertura do processo

A autoridade administrativa tem o dever de decidir sobre a revogação ou a alteração de um acto administrativo definitivo, a pedido do interessado, quando:

«1. haja ocorrido posteriormente uma alteração, favorável ao interessado, dos factos ou da situação jurídica em que o acto administrativo assentou;

2. existam novos meios de prova que permitam ao interessado obter uma decisão mais favorável;

3. existam motivos para o processo ser reaberto, na acepção do § 580 do Zivilprozessordnung [Código de Processo Civil [...]».

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

9 Em Fevereiro de 1998, a ED & F Man Sugar apresentou no serviço aduaneiro competente quatro declarações de exportação relativas à expedição para a Polónia de 100 toneladas de açúcar branco para as quais requereu a concessão de restituições à exportação. Através de quatro decisões de 6 de Abril de 1998, o Hauptzollamt concedeu-lhe as restituições à exportação.

10 Após as investigações realizadas pelo Zollkriminalamt Köln (Serviço Aduaneiro Antifraude de Colónia) terem revelado a existência de indícios de que o açúcar branco que devia ter sido exportado para a Polónia, para a República Checa e a para a Suíça não tinha chegado aos países terceiros de destino, o Hauptzollamt, no âmbito de um exame dos documentos comprovativos da chegada das mercadorias apresentados pela ED & F Man Sugar, concluiu que os documentos relativos à operação comercial mencionada no número anterior não provavam a introdução em livre prática das mercadorias exportadas para a Polónia, mas apenas a sua colocação num regime de aperfeiçoamento. A ED & F Man Sugar informou não poder fornecer informações suplementares sobre o destino deste envio por não as poder obter do seu co-contratante. Através de quatro decisões rectificativas de 17 de Abril de 2000, o Hauptzollamt exigiu, ao abrigo do artigo 11.°, n.° 3, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 5.°, n.° 1, alínea a), ambos do Regulamento n.° 3665/87, o

reembolso das restituições pagas à ED & F Man Sugar (a seguir «decisões de recuperação»), que procedeu ao reembolso do montante exigido, sem ter interposto recurso destas decisões.

11 Seguidamente, fundando-se no artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.° 3665/87, o Hauptzollamt, através de quatro decisões de 5 de Junho de 2000 (a seguir «decisões de aplicação da sanção»), aplicou, em cada uma, uma sanção à ED & F Man Sugar. Considerou que, em razão do carácter definitivo das decisões de recuperação, está demonstrado que essa empresa pediu uma restituição superior à restituição aplicável.

12 Na sequência do indeferimento pelo Hauptzollamt da reclamação apresentada pela ED & F Man Sugar contra as referidas decisões de aplicação da sanção, esta última interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que o Hauptzollamt não tinha o direito de lhe aplicar uma sanção, na medida em que não estava autorizado a exigir-lhe o reembolso da restituição à exportação. Com efeito, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão no seu acórdão de 14 de Dezembro de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Colect., p. I-11569), declarou que, de acordo com artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, a prova da colocação em livre prática da mercadoria no país terceiro de destino só pode ser exigida antes do pagamento da restituição à exportação. Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio considerou que o litígio que lhe foi submetido requer uma interpretação do direito comunitário, designadamente do artigo 11.°, n.$^{os}$ 1 e 3, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87.

13 Consequentemente, o Finanzgericht Hamburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais têm o direito, no âmbito de um recurso interposto de uma decisão que aplica uma sanção nos termos do

artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.°3665/87, de averiguar se o exportador solicitou uma restituição superior à restituição aplicável, quando a decisão de recuperação nos termos do 11.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento se tenha tornado definitiva antes da adopção da decisão que aplica a sanção?

2) No caso de ser dada resposta negativa à questão anterior: para ter em conta a interpretação do direito comunitário entretanto feita, pode averiguar-se, num litígio que tem por objecto uma decisão que aplicou uma sanção nos termos do artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87, se, nas circunstâncias descritas na [decisão de reenvio], o exportador solicitou uma restituição superior à aplicável?»

**Quanto à primeira questão**

14 Como o advogado-geral referiu no n.° 41 das suas conclusões, diferentemente de uma decisão de recuperação, que se destina unicamente a retirar uma vantagem financeira indevidamente obtida, uma decisão de aplicação de uma sanção traduz-se numa diminuição significativa do montante da restituição aplicável e, sendo caso disso, quando dessa diminuição resultar um montante negativo, no pagamento de uma penalidade financeira.

15 A este respeito, o Tribunal de Justiça já por diversas vezes afirmou que uma sanção, mesmo de carácter não penal, só poderá ser aplicada se assentar numa base legal clara e inequívoca (acórdãos de 25 de Setembro de 1984, Könecke, 117/83, Recueil, p. 3291, n.° 11; Emsland-Stärke, já referido, n.° 56, e de 11 de Julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colect., p. I-6453, n.° 52).

16 O artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87 prevê a aplicação de uma sanção sempre que se verifique que, com vista à concessão de uma restituição à exportação, um exportador solicitou uma restituição superior à aplicável.

17 Não resulta desta disposição que o referido requisito necessário à aplicação da decisão que comina a sanção se possa considerar preenchido pela simples existência de uma decisão de recuperação adoptada com fundamento no artigo 11.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87 ou possa ser deduzido do mero facto de o operador económico não ter contestado essa decisão de recuperação.

18 Os princípios da legalidade e da segurança jurídica exigem que, no âmbito de um controlo de legalidade de uma decisão que aplica uma sanção adoptada ao abrigo do artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais tenham a possibilidade de verificar se o exportador solicitou efectivamente uma restituição superior à restituição aplicável, na acepção da referida disposição, independentemente de uma decisão de recuperação anterior, adoptada nos termos do 11.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento, se ter tornado definitiva.

19 Atendendo às considerações precedentes, deve responder-se à primeira questão que o artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87, deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um recurso interposto de uma decisão que aplica uma sanção adoptada com base nessa disposição, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais podem averiguar se o exportador solicitou uma restituição superior à restituição aplicável na acepção da referida disposição, não obstante a decisão de recuperação prevista no n.° 3, primeiro parágrafo, do referido artigo, se ter tornado definitiva antes da adopção da decisão que aplica uma sanção.

## Quanto à segunda questão

20 Atendendo à resposta dada pelo Tribunal de Justiça à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

## Quanto às despesas

21 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

**O artigo 11.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.° 2945/94 da Comissão, de 2 de Dezembro de 1994, deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um recurso interposto de uma decisão que aplica uma sanção adoptada com base nessa disposição, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais podem averiguar se o exportador solicitou uma restituição superior à restituição aplicável na acepção da referida disposição, não obstante a decisão de recuperação prevista no n.° 3, primeiro parágrafo, do referido artigo, se ter tornado definitiva antes da adopção da decisão que aplica a sanção.**

Assinaturas