ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Sexta Secção)
25 de Fevereiro de 1988 *

No processo 199/86,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundesverwaltungsgericht e tendente a obter, no processo pendente perante este órgão jurisdicional, entre

Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G, de Kiel,

e

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), de Frankfurt am Main,

uma decisão a título prejudicial relativa às consequências resultantes da declaração pelo Tribunal da invalidade do Regulamento n.° 563/76 do Conselho, de 15 de Março de 1976, relativo à compra obrigatória de leite em pó desnatado detido pelos organismos de intervenção e destinado a ser utilizado nos alimentos para animais (JO L 67, p. 18), nomeadamente no que respeita à anulação de uma decisão que fixa uma caução, bem como à liberação da mesma, adoptada com base no regulamento anulado,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

constituído pelos Srs. O. Due, presidente de secção, T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: J. A. Pompe, secretário-adjunto

* Língua do processo: alemão.

considerando as observações apresentadas na fase escrita e fase oral:

— pela sociedade Raiffeisen Hauptgenossenchaft e. G., demandante no processo principal, por J. Gündisch, advogado,

— pela Comissão das Comunidades Europeias, por P. Karpenstein, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 8 de Outubro de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Novembro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 22 de Maio de 1986, entrada no Tribunal em 31 de Julho seguinte, o Bundesverwaltungsgericht colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, seis questões prejudiciais para poder apreciar as consequências resultantes da declaração pelo Tribunal da invalidade do Regulamento n.° 563/76 do Conselho, de 15 de Março de 1976, relativo à compra obrigatória de leite em pó desnatado detido pelos organismos de intervenção e destinado a ser utilizado nos alimentos para animais (JO L 67, p. 18), nomeadamente no que respeita à anulação de uma decisão que fixa uma caução, bem como à liberação da mesma, adoptada com base naquele regulamento.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe ao Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (a seguir «BALM») a Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G. (a seguir «Raiffeisen») em que se pedia a anulação de uma decisão do BALM que fixava uma caução de 1 251,84 DM, com base no Regulamento n.° 563/76, referido, bem como a liberação desta caução declarada perdida por decisão do BALM.

3 Em 1976 a Raiffeisen importou e introduziu em livre prática mercadorias abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.° 563/76, após constituição de uma caução de 1 251,84 DM junto do BALM, sem no entanto ter comprado leite em pó desnatado, obrigação prevista pelo referido regulamento e para execução da qual tinha sido constituída a caução acima referida.

4 Face ao indeferimento da sua reclamação contra a decisão de fixação da caução, a Raiffeisen interpôs recurso para o Verwaltungsgericht, estando pendente este recurso quando o Tribunal, decidindo sobre questões prejudiciais colocadas por diferentes órgãos jurisdicionais, proferiu os seus acórdãos de 5 de Julho de 1977 (Bela-Mühle, 114/76, Recueil, p. 1211, Granaria, 116/76, Recueil, p. 1247 e Ölmühle, 119-120/76, Recueil, p. 1269), declarando a invalidade do Regulamento n.° 563/76. A Raiffeisen sustentou então que, tendo em conta a invalidade do regulamento, a obrigação de compra de leite desnatado e a decisão de fixação da caução eram ilegais; acrescentava que não tinha podido repercutir nos seus clientes o encargo correspondente à caução. Este recurso foi julgado procedente.

5 O BALM interpôs recurso invocando que, segundo o acórdão do Tribunal de 13 de Maio de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Recueil, p. 1191), proferido entretanto, uma acção de restituição de tais cauções seria destituída de fundamento. O Hessisches Verwaltungsgerichthof considerou procedente a apelação e improcedente o recurso inicial da Raiffeisen fundamentando a sua decisão no acórdão de 13 de Maio, acima referido. Entretanto, por decisão do BALM, a caução foi declarada perdida.

6 Na sequência de um recurso de revista interposto pela Raiffeisen, o Bundesverwaltungsgericht proferiu em 22 de Maio de 1986 uma decisão pela qual suspendeu a instância e submeteu a este Tribunal as seguintes questões:

«1) Existe em direito comunitário alguma norma segundo a qual uma decisão que fixa uma caução,

— tomada com base num regulamento inválido, o Regulamento (CEE) n.° 563/76 do Conselho, de 15 de Março de 1976, e

— impugnada pelas vias de recurso do direito nacional e, por conseguinte, ainda não definitiva, não pode ser anulada quando por força das regras do direito nacional devia sê-lo com fundamento na invalidade do Regulamento (CEE) n.° 563/76?

Sendo a resposta à primeira questão negativa:

2) Existe em direito comunitário alguma norma segundo a qual uma caução constituída com base numa decisão de fixação

— tomada com fundamento num regulamento inválido, o Regulamento (CEE) n.° 563/76, e

— impugnada pelas vias de recurso do direito nacional e anulada em seguida com fundamento na invalidade do Regulamento (CEE) n.° 563/76, pode, apesar disso, não ser liberada?

Sendo a resposta à segunda questão afirmativa:

3) a) Esta norma implica que o único caso em que a caução constituída não pode ser liberada é aquele em que esta tenha ficado perdida antes de terem sido proferidos os acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 5 de Julho de 1977 que declararam a invalidade do Regulamento (CEE) n.° 563/76,

b) Ou significa que a caução não pode igualmente ser liberada mesmo no caso de só ter ficado perdida depois da declaração de invalidade do Regulamento (CEE) n.° 563/76?

Sendo a resposta à terceira questão alínea a) afirmativa:

4) a) Para que uma caução constituída — no caso em apreço, com base no Regulamento (CEE) n.° 563/76, cuja invalidade foi declarada — fique perdida, é necessário que a decisão que a fixou já não seja susceptível de recurso e se tenha, por conseguinte, tornado definitiva,

b) Ou a caução pode ser declarada perdida mesmo quando está ainda pendente um recurso em que se questiona a legalidade da decisão que lhe serve de base?

5) a) Os efeitos jurídicos resultantes do facto de uma caução se considerar perdida, verificam-se apenas quando a caução é declarada perdida por uma autoridade administrativa,

b) Ou desencadeiam-se automaticamente, a partir do momento em que se encontram preenchidos os requisitos previstos nas disposições que regulamentam a perda da caução, sem que se torne necessária uma decisão administrativa?

Sendo a resposta à quarta questão, alínea b) afirmativa:

6) Existe em direito comunitário alguma norma que estabeleça os efeitos jurídicos de uma situação em que o acto que serviu de base a uma caução que foi prestada e considerada perdida, é seguidamente anulado com fundamento em ilegalidade?

7 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, da tramitação processual e das observações apresentadas ao Tribunal remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à primeira questão

8 Convém precisar que o acórdão de 13 de Maio de 1981, acima referido, ao declarar inválido o Regulamento n.° 563/76, não se pronuncia sobre a questão de saber se as decisões que fixam uma caução com base neste regulamento podem ou não ser anuladas.

9 Deve observar-se em seguida que em direito comunitário não existe qualquer princípio geral de acordo com o qual uma decisão da autoridade nacional que fixa uma caução, que foi tomada com fundamento num regulamento comunitário posteriormente declarado inválido e impugnado dentro dos prazos utilizando as vias de recurso nacionais, não pode ser anulada.

10 Além disso não se pode deduzir uma tal regra, nem do Regulamento n.° 563/76, declarado inválido, nem do Regulamento n.° 677/76 da Comissão, de 26 de Março de 1976, relativo a certas regras de execução do regime de compra obrigatória de leite em pó desnatado previsto pelo Regulamento n.° 563/76 (JO L 81, p. 23), que define as condições em que as cauções devem ser liberadas ou pelo contrário ser declaradas perdidas.

11 Deve pois responder-se à primeira questão que em direito comunitário não existe qualquer regra segundo a qual uma decisão que fixa uma caução, adoptada com base no Regulamento n.° 563/76 e impugnada pelas vias de recurso do direito nacional, não pode ser anulada.

Quanto à segunda questão

12 Pela segunda questão pergunta-se essencialmente se, em caso de anulação da decisão que fixa uma caução, adoptada com base no Regulamento n.° 563/76, a soma constituída como caução pode, no entanto, de acordo com o direito comunitário, não ser restituída.

13 Para responder a esta questão convém recordar, como o Tribunal já o fez no seu acórdão de 13 de Maio de 1981, acima referido, que os litígios relativos à restituição de montantes cobrados por conta da Comunidade devem ser apreciados pelos órgãos jurisdicionais nacionais em aplicação do seu direito nacional, quanto à

forma e ao mérito, na medida em que o direito comunitário não tenha disposto em contrário na matéria.

14 Cabe desde logo examinar se o Regulamento n.° 563/76, bem como o Regulamento n.° 677/76 que estabelece as regras de execução do Regulamento n.° 563/76, tais como foram aplicados antes do momento da declaração de invalidade deste último, incluem disposições que tenham alguma incidência quanto à restituição das somas declaradas perdidas com base numa decisão anulada.

15 Em primeiro lugar deve observar-se que o Regulamento n.° 677/76, já referido, pressupõe a validade do Regulamento n.° 563/76 e que consequentemente se limita a fixar as condições em que deve ser liberada uma caução validamente constituída. Não se pode portanto determinar com base no Regulamento n.° 677/76 se as cauções constituídas com fundamento no Regulamento n.° 563/76 devem ser liberadas no caso de este último ser declarado inválido.

16 Quanto a este último regulamento cabe observar que o seu artigo 5.° previu expressamente que «relativamente aos contratos concluídos antes do dia da entrada em vigor do presente regulamento, os compradores sucessivos dos produtos referidos nos artigos 2.° e 3.° ou dos produtos proteicos resultantes da sua transformação suportam a incidência do encargo resultante do regime definido no presente regulamento». Como o Tribunal já o decidiu no seu acórdão de 13 de Maio de 1981, atrás referido, esta disposição implica eventualmente uma alteração dos contratos comerciais concluídos anteriormente, com vista, como o indica o quinto considerando do regulamento, a repartir equitativamente o encargo da compra obrigatória de leite em pó desnatado pela totalidade dos operadores. Daqui decorre que os operadores sujeitos à obrigação de compra do leite em pó desnatado e, por esta razão, sujeitos a perder a caução não deviam, quanto a eles, sofrer qualquer perda devido ao encargo imposto pois este era, para os contratos anteriores à entrada em vigor do regulamento, automaticamente repercutido nos compradores a jusante. Este sistema implicava que, para os contratos concluídos posteriormente à entrada em vigor do regulamento, o mesmo resultado fosse atingido através do jogo do mercado e da liberdade contratual. Como o montante das cauções a constituir correspondia, *grosso modo*, ao encargo resultante da obrigação de compra, as consequências económicas da sua perda correspondiam, igualmente, para os operadores económicos decididos a sacrificar a caução, às que teriam resultado para eles da execução da obrigação de compra.

17 Consequentemente, convém verificar que, para os contratos concluídos antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 563/76, existe uma regra comunitária, decorrente do artigo 5.° do referido regulamento, segundo a qual qualquer direito à liberação das cauções constituídas nesta base é destituído de fundamento.

18 Em contrapartida, para os contratos concluídos posteriormente à entrada em vigor do Regulamento n.° 563/76, não existe qualquer norma de direito comunitário que constitua obstáculo a que uma legislação nacional permita ao operador económico que decidiu não repercutir o montante da caução mas que, todavia, impugnou o acto que fixa a caução, pedir a restituição do montante dessa caução.

19 Deve pois responder-se à segunda questão que, na medida em que os produtos proteicos adquiridos nas condições do Regulamento n.° 563/76 foram revendidos com fundamento em contratos concluídos antes da entrada em vigor deste regulamento, o direito comunitário inclui uma regra segundo a qual o montante da caução constituída com base numa decisão de fixação tomada com fundamento nesse regulamento não pode ser restituído, embora a decisão de fixação tenha sido impugnada segundo as vias de recurso de direito nacional, e em seguida anulada em razão da invalidade daquele regulamento. Quando em contrapartida, os produtos comprados, mediante constituição de uma caução, tenham sido revendidos com base em contratos concluídos após a entrada em vigor daquele regulamento, e se a decisão que fixa a caução tiver sido impugnada segundo as vias de recurso do direito nacional e em seguida anulada em razão da invalidade deste acto, não existe qualquer regra de direito comunitário que constitua obstáculo à restituição do montante da caução.

Quanto à terceira questão

20 Pela terceira questão pergunta-se essencialmente se, em caso de resposta afirmativa à segunda questão, a não restituição do montante da caução depende do facto de a mesma ser declarada perdida, antes ou depois de terem sido proferidos os acórdãos do Tribunal de 5 de Julho de 1977, atrás referidos, que declaram a invalidade do Regulamento n.° 563/76.

21 Convém salientar a este respeito que nem o facto da perda de uma caução constituída em aplicação dos regulamentos n.os 563/76 e 677/76, nem o momento em que se verifica esta perda, têm qualquer importância, do ponto de vista do direito comunitário, para a restituição da caução.

Quanto às quarta, quinta e sexta questões

22 Tendo em conta a resposta dada à terceira questão, não se torna necessário responder às quarta, quinta e sexta questões.

Quanto às despesas

23 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, cabe a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht por decisão de 22 de Maio de 1986, declara:

1) Não existe em direito comunitário qualquer regra segundo a qual uma decisão que fixa uma caução, adoptada com base no Regulamento n.° 563/76 do Conselho, de 15 de Março de 1976, relativo à compra obrigatória de leite em pó desnatado detido pelos organismos de intervenção e destinado a ser utilizado nos alimentos para animais, declarado inválido pelo acórdão do Tribunal de 13 de Maio de 1981, e impugnada através das vias de recurso do direito nacional, não pode ser anulada.

2) Na medida em que os produtos proteicos, adquiridos nas condições do Regulamento n.° 563/76, tenham sido revendidos com base em contratos celebrados antes da entrada em vigor deste regulamento, existe em direito comunitário uma norma segundo a qual o montante da caução constituída com base numa decisão de fixação tomada com fundamento no mesmo regulamento não pode ser restituído, ainda que a decisão de fixação tenha sido impugnada segundo as vias de recurso do direito nacional e depois anulada em consequência da invalidade do referido regulamento. Em contrapartida, quando os referidos produtos, comprados com prestação de uma caução, tenham sido revendidos com base em contratos celebrados após a entrada em vigor do referido regulamento, e se a decisão que fixa a caução tiver sido impugnada segundo as vias de recurso do direito nacional e em seguida anulada devido à invalidade daquele acto, nenhuma regra de direito comunitário impede a restituição do montante da caução.

3) Nem a perda de uma caução constituída ao abrigo dos regulamentos n. os 563/76 e 677/76, nem o momento em que ocorre esta perda, têm qualquer relevância, do ponto de vista do direito comunitário, para a restituição da caução.

Due Koopmans

Bahlmann Kakouris O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 25 de Fevereiro de 1988.

O secretário

J. -G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

O. Due