ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
12 de Julho de 1990 *

No processo C-155/89,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela cour d'appel de Paris, destinado a obter, no litígio pendente nesse órgão jurisdicional entre

Estado belga

e

Philipp Brothers SA, sociedade de direito francês, com sede em Paris,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F17 p. 3),

TRIBUNAL (Sexta Secção),

constituído pelos Srs. C. N. Kakouris, presidente de secção, F. A. Schockweiler, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: D. Louterman, administradora principal

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Estado belga, por Benoît Cambier e Luc Cambier, advogados no foro de Bruxelas,

* Língua do processo: francês.

— em representação de Philipp Brothers SA, por Jean-François Bellis e Jean-Yves Art, advogados no foro de Bruxelas, e por François Sage, advogado no foro de Paris,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Denise Sorasio, consultora jurídica, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Estado belga, de Philipp Brothers SA e da Comissão na audiência de 27 de Março de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Maio de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão interlocutório de 3 de Fevereiro de 1989, que deu entrada no Tribunal em 2 de Maio do mesmo ano, a cour d'appel de Paris colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação e à validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 317, p. 1; EE 03 F17 p. 3).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe o Estado belga à sociedade francesa Philipp Brothers SA (a seguir «Philipp Brothers») a propósito do pagamento de uma importância de um montante correspondente ao das cauções que tinham sido prestadas por Philipp Brothers para garantir a exportação de dois lotes de trigo mole destinados, respectivamente, à Noruega e à Finlândia e que foram mais tarde liberadas.

3 Nos termos do artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79, na versão aplicável à época dos factos em causa, o montante da restituição à exportação pode ser adiantado, no todo ou em parte, pelos Estados-membros ao exportador, desde que este preste uma caução de montante igual ao do adiantamento, acrescido de 15 %. O n.° 2 do mesmo artigo prevê que a caução é perdida em proporção das quantidades de produtos para os quais não tenham sido prestadas as provas previstas dentro dos prazos. No entanto, se essas provas não puderem ser feitas em consequência de um caso de força maior, o acréscimo de 15 % não será cobrado.

4 O artigo 20.°, n.° 3, do mesmo regulamento prevê que a prova da importação para um país terceiro para o qual a restituição é prevista é fornecida pela apresentação do documento aduaneiro ou da sua cópia ou fotocópia certificada conforme, ou pela apresentação do certificado de desembaraço aduaneiro. O n.° 4 menciona um determinado número de documentos de substituição que podem ser apresentados quando os documentos referidos no n.° 3 não puderem ser apresentados ou forem considerados insuficientes. Além disso, o n.° 5 obriga o exportador a apresentar, em todos os casos, uma cópia ou fotocópia do documento de transporte.

5 Convém ainda recordar que o artigo 31.° do Regulamento n.° 2730/79 estabelece, no seu n.° 1, um prazo de seis meses, salvo caso de força maior, para a entrega do processo para o pagamento da restituição. Esse prazo foi alargado para doze meses pelo artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1663/81 da Comissão, de 23 de Junho de 1981, relativo à quinta alteração do Regulamento n.° 2730/79, à segunda alteração do Regulamento (CEE) n.° 798/80 e que altera o Regulamento (CEE) n.° 52/81 no que diz respeito, em especial, aos prazos fixados para a apresentação dos documentos necessários para os pagamentos a efectuar (JO L 166, p. 9; EE 03 F22 p. 42).

6 Além disso, o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 dispõe que, se o documento aduaneiro, o certificado de desembaraço aduaneiro ou os documentos de substituição (a seguir «documentos aduaneiros») não puderem ser apresentados nos prazos, embora o exportador tenha feito diligências para os obter atempadamente, podem ser concedidos prazos suplementares para a sua apresentação. Esta faculdade foi posteriormente alargada à hipótese de atraso na apresentação dos documentos de transporte, pelo artigo 1.°, n.° 14, do Regulamento (CEE) n.° 568/85 da Comissão, de 4 de Março de 1985, que estabelece a décima altera-

ção do Regulamento n.° 2730/79 (JO L 65, p. 5; EE 03 F33 p. 240), cuja entrada em vigor é posterior aos factos em litígio.

7 Em Janeiro de 1981, Philipp Brothers obteve do organismo belga de intervenção, o Office central des contingents et des licences (a seguir «OCCL»), dois certificados de exportação de trigo mole com destino à Finlândia e à Noruega. Em 18 de Março seguinte, o OCCL pagou-lhe adiantamentos correspondentes à totalidade das restituições prefixadas para as duas operações, isto é, respectivamente, 4 351 899 e 8 298 816 BFR. Philipp Brothers prestou, por intermédio de um banco, as cauções exigidas.

8 Em 24 de Abril de 1981, o OCCL liberou a caução relativa à exportação para a Noruega; em 3 de Fevereiro de 1982, a relativa à exportação com destino à Finlândia. Em seguida, o OCCL sustentou que a liberação das cauções era devida a um erro administrativo. Considerando que Philipp Brothers era obrigado a provar que as duas operações se tinham realizado, o OCCL solicitou-lhe, em 10 de Agosto de 1981, que apresentasse os documentos regulamentares. Não tendo obtido resposta, o OCCL exigiu, em 27 de Agosto de 1982, o reembolso do montante das restituições pagas adiantadamente, acrescido de 15 %.

9 Em 17 de Setembro de 1982, Philipp Brothers entregou ao OCCL o documento aduaneiro relativo à operação norueguesa, em cópia certificada conforme, bem como o referente à operação finlandesa, sob a forma de cópia simples. Em 24 de Dezembro de 1982, foram enviadas ao OCCL cópias dos documentos de transporte, com a indicação de que os originais tinham sido enviados em 19 de Agosto de 1981. Em 22 de Março de 1983, o OCCL reiterou o seu pedido de reembolso, alegando que os documentos tinham chegado fora do prazo e que, além disso, o documento aduaneiro finlandês não tinha sido apresentado em cópia certificada. Por outro lado, em 15 de Abril de 1983, o OCCL indeferiu um pedido de Philipp Brothers destinado à concessão de prazos suplementares para a regularização dos processos. Dado que o OCCL não tinha podido receber os montantes exigidos, o Estado belga intentou uma acção perante o tribunal de grande instance de Paris, depois, recorreu para a cour d'appel de Paris.

10 Este último tribunal decidiu suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Tem a liberação da caução prevista no artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79, de 29 de Novembro de 1979, pelo organismo de intervenção do Estado-membro que adiantou uma restituição à exportação, por efeito exonerar total ou parcialmente o exportador das suas obrigações, especialmente quanto à forma e prazo de apresentação das provas exigidas para beneficiar da restituição?

2) É qualquer erro da administração susceptível de permitir a impugnação do alcance da referida decisão de restituição da caução?

3) Deve o prazo suplementar previsto no artigo 31.°, n.° 2, do citado regulamento ser requerido antes de expirado o prazo normal de preclusão?

4) Subordina o artigo 31.°, n.° 2, do citado regulamento a concessão de prazo suplementar para a apresentação de documentos aduaneiros de substituição à ocorrência de força maior?

5) É o artigo 31.°, n.° 2, do citado regulamento aplicável, por analogia, à apresentação dos documentos de transporte dos produtos exportados?

6) No caso de resposta negativa à quinta questão, é o artigo 31.°, n.° 2, do citado regulamento válido, à luz do princípio da proporcionalidade, face à discriminação que provoca entre duas categorias de provas?

7) São os artigos 25.° e 31.° do citado regulamento válidos, à luz do princípio da proporcionalidade, na medida em que determinam que fique a cargo do exportador o reembolso da restituição adiantadamente paga, com o acréscimo de 15 %, quando as provas da exportação, do transporte e da introdução no consumo não forem apresentadas em tempo útil, ainda que a operação tenha sido efectivamente realizada?»

11 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, das disposições comunitárias em causa, bem como da tramitação do processo e das observações escritas apresentadas perante o 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 aos efeitos da liberação da caução (primeira e segunda questões)

12 As duas primeiras questões apresentadas pelo juiz nacional visam saber, essencialmente, se a liberação errada, pelo organismo nacional de intervenção, da caução prevista no artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79 tem por efeito exonerar o exportador das suas obrigações, especialmente quanto às formas e aos prazos de apresentação das provas exigidas para a restituição.

13 Convém recordar a este propósito que, no acórdão de 5 de Dezembro de 1985, Direktoratet for Markedsordningerne/Corman, n.° 44 (124/83, Recueil, p. 3777), o Tribunal decidiu que a liberação da caução não impedia uma acção judicial contra o adjudicatário de uma venda de manteiga na posse dos organismos de intervenção por incumprimento das suas obrigações. O Tribunal considerou, com efeito, que a regulamentação comunitária impunha uma responsabilidade do adjudicatário independentemente da caução, cuja liberação não podia exonerá-lo das suas obrigações.

14 O princípio assim enunciado deve igualmente ser aplicado no caso de um exportador que, tendo beneficiado de adiantamentos sobre a restituição, não fez a prova de que a mercadoria foi efectivamente importada num país terceiro.

15 No entanto, deve-se considerar que, em determinadas circunstâncias, a liberação da caução pode levar o exportador a pensar que o processo estava definitivamente encerrado, tendo considerado o organismo nacional de intervenção que a mercadoria tinha sido colocada no consumo no país de destino. Nessas circunstâncias, compete ao organismo nacional de intervenção, chamado a decidir a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos exigidos, tomar em consideração as repercussões que o seu erro pôde ter no comportamento do exportador.

16 Deste modo, há que responder às duas primeiras questões no sentido de que a liberação errada, pelo organismo nacional de intervenção, da caução prevista no artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, não tem por efeito exonerar o exportador das suas obrigações. O organismo de intervenção, na sua decisão quanto à concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos regulamentares, é

obrigado a tomar em consideração as consequências que o seu erro pode ter no comportamento do exportador.

Quanto ao prazo para a apresentação do pedido de prazos suplementares (terceira questão)

17 Convém observar que o texto do artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 autoriza a concessão de prazos suplementares «sempre que os documentos exigidos... não possam ser produzidos nos prazos prescritos, ainda que o exportador tenha feito diligências para que se obtenham dentro desses prazos». Esta formulação indica claramente que o pedido de prazos suplementares pode ser apresentado mesmo depois do termo do prazo fixado para a apresentação dos documentos.

18 Esta interpretação é corroborada pela consideração de o exportador só poder ter conhecimento da impossibilidade de apresentar os documentos exigidos numa data próxima do termo do prazo fixado para esse efeito. Nessas condições, poderia estar impedido de apresentar o seu pedido antes do termo desse prazo (ver, no mesmo sentido, o acórdão de 30 de Janeiro de 1974, Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 158/73, Recueil, p. 101).

19 Há ainda que acrescentar que o artigo 31.°, atrás referido, subordina expressamente a concessão de prazos suplementares à condição de o exportador ter feito diligências para obter os documentos aduaneiros nos prazos regulamentares. Compete ao exportador provar que essa condição está preenchida.

20 Por outro lado, resulta da economia da referida disposição que o exportador é obrigado a apresentar as suas pretensões com toda a diligência (ver, igualmente, acórdão de 28 de Maio de 1974, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter, 3/74, Recueil, p. 589) e que lhe compete justificar qualquer atraso na apresentação do pedido destinado à concessão de prazos suplementares.

21 Assim, há que responder à terceira questão que o pedido de prazos suplementares previsto no artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 pode ser apresentado mesmo depois do termo dos prazos fixados para a apresentação dos documentos

aduaneiros, na condição de o exportador provar ter diligenciado no sentido de obter esses documentos dentro dos prazos e justificar qualquer atraso na entrega do seu pedido.

Quanto às condições de concessão de prazos suplementares (quarta questão)

22 Resulta claramente do texto do artigo 31.°, n.° 2, que a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos aduaneiros não é subordinada à verificação do caso de força maior, mas unicamente à condição de o exportador ter feito diligências para obter os referidos documentos.

23 Por outro lado, a leitura conjunta dos dois primeiros números do artigo 31.° exclui qualquer outra interpretação. Prevendo o próprio n.° 1 a hipótese da força maior como excepção à obrigação de apresentar o processo nos seis meses a seguir ao dia de cumprimento das formalidades aduaneiras, o n.° 2 seria desprovido de alcance prático se se limitasse a repetir, para o caso particular do documento aduaneiro, o que se encontra enunciado de modo geral no número precedente.

24 Assim, há que responder à quarta questão que o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 não subordina a concessão de prazos suplementares à verificação da existência de caso de força maior, mas apenas à condição de que o exportador tenha diligenciado no sentido de obter os documentos aduaneiros nos prazos normais.

Quanto à concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos de transporte (quinta e sexta questões)

25 Através das suas quinta e sexta questões, o juiz nacional pretende saber, essencialmente, se o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 permite ao organismo de intervenção conceder prazos suplementares não apenas para apresentação dos documentos aduaneiros, mas igualmente para apresentação dos documentos de transporte. Em caso de resposta negativa, o juiz *a quo* pergunta ainda se a referida disposição é válida tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

26 Convém observar, em primeiro lugar, que o texto do artigo 31.°, n.° 2, só menciona os documentos aduaneiros, de modo que não está expressamente prevista qualquer possibilidade de concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos de transporte, fora o caso de força maior referido no n.° 1 do aludido artigo.

27 Em seguida, há que salientar, como a Comissão e o Estado belga observaram justificadamente, que a distinção assim efectuada entre documentos aduaneiros e documentos de transporte pode ser explicada pela consideração de que os exportadores correm o risco de se debater com dificuldades para obter os documentos aduaneiros da parte das autoridades do Estado terceiro de importação, sobre as quais não dispõem de qualquer meio de pressão. Em contrapartida, não pode haver dificuldade comparável ao tratar-se de documentos de transporte, de que os exportadores possuem uma cópia enquanto comanditários do transporte, quando se trata de uma venda cif, ou, no caso da venda fob, podem facilmente exigir uma cópia certificada conforme da parte dos compradores, em virtude das relações contratuais que os ligam a estes últimos.

28 Por seu turno, a Philipp Brothers alega que, se o documento de transporte é o único documento que falta no processo, é absolutamente necessário admitir que a mercadoria foi transportada para o país terceiro para a sua colocação no consumo, cuja prova é justamente fornecida pelo documento aduaneiro. Nesse caso, seria contrário ao princípio da proporcionalidade que a caução fosse perdida porque o documento de transporte não foi apresentado em tempo útil. Em contrapartida, se o exportador obteve um prazo suplementar para a apresentação dos documentos aduaneiros, seria absurdo excluir essa prorrogação em relação ao documento de transporte, dado que a data de apuramento definitivo da situação administrativa é em qualquer das hipóteses adiada.

29 Segundo a Philipp Brothers, a própria Comissão teria reconhecido que os documentos de transporte não podiam ser excluídos da faculdade de conceder prazos suplementares quando ela alterou nesse sentido, pelo Regulamento n.° 568/85, a disposição do artigo 31.° do Regulamento n.° 2730/79.

30 Em relação a este último argumento, convém observar que, como a Comissão o explicou ao responder a uma questão escrita apresentada pelo Tribunal, a alteração feita pelo Regulamento n.° 568/85 tinha por objectivo simplificar a gestão

administrativa dos processos por parte dos organismos nacionais de intervenção. Portanto, não implica, de modo algum, que a distinção entre as duas categorias de documentos que resulta do artigo 31.°, n.° 2, na sua versão original, seja contrária ao princípio da proporcionalidade.

31 Em seguida, há que observar que essa diferença de tratamento assenta em razões objectivas, mencionadas mais acima (n.° 27), e relacionadas com a maior ou menor facilidade em obter os documentos em questão.

32 Deste modo, há que responder às quinta e sexta questões que o artigo 31.°, n.° 2, deve ser interpretado no sentido de que não autoriza a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos de transporte. O exame da sexta questão apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dessa disposição.

Quanto à validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79 relativamente ao princípio da proporcionalidade (sétima questão)

33 Resulta dos fundamentos do acórdão de reenvio que, segundo o órgão jurisdicional nacional, poderia parecer contrário ao princípio da proporcionalidade penalizar a falta de apresentação, num prazo imperativo, das provas regulamentares de uma operação efectivamente realizada, com a perda do montante da restituição pré-financiada, acrescido de 15 %. Com efeito, a obrigação essencial que a caução deve garantir é a realização efectiva da exportação, e não a apresentação desses documentos.

34 Convém recordar, a este respeito, a jurisprudência constante do Tribunal (ver, recentemente, acórdão de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser/República Federal da Alemanha, C-118/89, Colect., p. I-2637), segundo a qual, a fim de estabelecer se uma disposição do direito comunitário é conforme ao princípio da proporcionalidade, há que examinar se os meios que utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a sua importância e se são necessários para o alcançar.

35 No caso em apreço, o objectivo prosseguido pelo regime de pré-financiamento das restituições e pela caução a ele ligado resulta do décimo nono considerando do

referido regulamento, segundo o qual, «a fim de facilitar aos exportadores o financiamento das suas exportações, convém autorizar os Estados-membros a avançar-lhes, após o cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação, todo ou parte do montante da restituição, sob reserva da constituição de uma caução que garanta o reembolso deste adiantamento no caso de se verificar posteriormente que a restituição não devia ser paga».

36 Por outro lado, o objectivo da fixação de um prazo imperativo para a apresentação dos documentos aduaneiros e de transporte é enunciado no vigésimo terceiro considerando do Regulamento n.° 2730/79, nos termos do qual, «por razões de boa gestão administrativa, convém exigir que a solicitação e todos os outros documentos necessários ao pagamento da restituição sejam entregues num prazo razoável».

37 Além disso, convém salientar que a circunstância de o montante da caução prevista pelo artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79 ser superior em 15 % ao montante do adiantamento recebido pelo exportador explica-se pela preocupação em evitar que o exportador beneficie de uma vantagem financeira injustificada no decurso do período compreendido entre o pagamento do adiantamento e a eventual perda da caução na hipótese da exportação não ter sido realizada.

38 Perante estas circunstâncias, há que concluir que a introdução de um prazo imperativo para a apresentação dos documentos necessários para fazer a prova da exportação é uma medida necessária para evitar que o exportador beneficie de uma vantagem indevida.

39 A fixação desse prazo em seis meses é razoável, se se considerar que é do próprio interesse dos operadores económicos obter a liberação da caução o mais rapidamente possível, que os organismos de intervenção não podem guardar indefinidamente abertos os processos relativos a operações em relação às quais o Estado-membro pagou adiantamentos sobre restituições, que a concessão de prazos suplementares é admitida para a apresentação dos documentos aduaneiros, cuja obtenção junto das autoridades dos países terceiros pode envolver dificuldades, e que é prevista uma excepção para os casos de força maior.

40 Conclui-se que, na hipótese de os documentos regulamentares não serem apresentados no prazo de seis meses, a sanção que consiste na perda da caução ou no pagamento de um montante correspondente quando a caução tiver sido liberada não é desproporcionada em relação aos objectivos da regulamentação em causa e às exigências inerentes à gestão administrativa dos processos relativos às restituições pré-financiadas.

41 Assim, há que responder ao órgão jurisdicional nacional que o exame da sétima questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79.

Quanto às despesas

42 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Revestindo o processo, em relação às partes no processo principal, a natureza de um incidente suscitado perante um órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pela cour d'appel de Paris, por acórdão interlocutório de 3 de Fevereiro de 1989, declara:

1) A liberação errada, pelo organismo nacional de intervenção, da caução prevista no artigo 25.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 29 de Novembro de 1979, que estabelece regras comuns de aplicação do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, não tem por efeito exonerar o exportador das suas obrigações. O organismo de intervenção, na sua decisão de conceder um prazo suplementar para a apresentação dos documentos regulamentares, deve ter em consideração as consequências que o seu erro pode ter no comportamento do exportador.

2) O pedido de concessão de prazos suplementares previsto no artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 pode ser feito mesmo depois do termo dos prazos fixados para a apresentação dos documentos aduaneiros, na condição de o exportador provar ter diligenciado no sentido de obter esses documentos dentro dos prazos e justificar qualquer atraso na entrega do seu pedido.

3) O artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 não subordina a concessão de prazos suplementares à verificação da existência de caso de força maior, mas apenas à condição de que o exportador tenha diligenciado no sentido de obter os documentos aduaneiros nos prazos normais.

4) O artigo 31.°, n.° 2, deve ser interpretado no sentido de que não autoriza a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos de transporte. O exame da sexta questão apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dessa disposição.

5) O exame da sétima questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79.

Kakouris Schockweiler

Mancini O'Higgins Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 12 de Julho de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris