RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-155/89 *

II — Elementos de facto e tramitação processual

1. *O quadro jurídico do litígio*

Nos diferentes sectores, as organizações comuns de mercado para os produtos agrícolas prevêem a concessão de restituições à exportação que têm por objectivo facilitar a exportação dos produtos em causa para países terceiros. Estas restituições são destinadas a cobrir a diferença entre os preços comunitários e os praticados no mercado mundial.

No âmbito deste sistema, a Comissão, invocando as competências conferidas pelos regulamentos de base que estabelecem as organizações comuns de mercado e pelos regulamentos que fixam, em cada sector, as regras gerais relativas à concessão das restituições à exportação e aos critérios de fixação do seu montante, adoptou o Regulamento (CEE) n.° 2730/79, 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). Geralmente, as restituições cujo montante difere em função do país de destino só são pagas quando os operadores em causa provarem que a mercadoria foi efectivamente importada por um país terceiro. Todavia, o artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79 prevê a possibilidade de um pré-financiamento pelos Estados-membros de todo ou parte do montante da restituição a partir do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação e antes de os produtos deixarem efectivamente o território aduaneiro da Comunidade. A concessão desses adiantamentos está sujeita à prestação de uma caução no montante correspondente ao adiantamento pago, acrescido de 15 %.

A caução assim constituída é perdida no caso de o operador económico não provar que o produto em causa foi importado para um país terceiro em relação ao qual a restituição é prevista. Por força do artigo 20.° do Regulamento n.° 2730/79, essa prova deve ser prestada pela apresentação dos seguintes documentos:

a) documento aduaneiro relativo às formalidades de colocação no consumo, ou sua cópia ou fotocópia autenticadas, ou o certificado de desembaraço aduaneiro estabelecido com base num formulário uniforme [n.° 3, alínea a) e alínea b)];

b) cópia ou fotocópia do documento de transporte (n.° 5).

O artigo 20.°, n.° 4, enumera, além disso, uma série de documentos «de substituição» que podem constituir a prova da importação para um país terceiro quando o documento aduaneiro ou o certificado de desembaraço aduaneiro não possam ser apresentados na sequência de circunstâncias alheias à vontade do importador ou se esses documentos forem considerados insuficientes. Não é prevista nenhuma excepção à obrigação de

* Língua do processo: francês.

apresentar uma cópia do documento de transporte.

O artigo 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79 fixa um prazo de caducidade de seis meses a contar do dia do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação, salvo caso de força maior, para a entrega do processo de pagamento das restituições. O n.° 2 do mesmo artigo prevê, no entanto, que podem ser concedidos prazos suplementares para a apresentação do documento aduaneiro ou do certificado de desembaraço aduaneiro referidos no artigo 20.°, n.° 3, ou documentos «de substituição» mencionados no artigo 20.°, n.° 4, na condição de «o exportador ter feito diligências para que se obtenham dentro desses prazos».

Convém acrescentar que o prazo de seis meses previsto no artigo 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79 foi alterado para um ano 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 (CEE) n.° 2730/79, 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). Nos termos do disposto no seu artigo 2.°, este regulamento entrou em vigor em 1 de Julho de 1981; todavia, é aplicado o prazo prorrogado para doze meses, a pedido da parte interessada, no que diz respeito às operações para as quais o actual prazo de seis meses tenha terminado após 1 de Janeiro de 1981. Além disso, a faculdade de conceder prazos suplementares por força do artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 foi posteriormente alargada à entrega do documento de transporte, nos termos das disposições do artigo 1.°, n.° 14, do Regulamento (CEE) n.° 568/85 da Comissão, de 4 de Março de 1985, que estabelece a décima alteração do Regulamento n.° 2730/79 (JO L 65, p. 5; EE 03 F33 p. 240); estas disposições entraram em vigor em 7 de Março de 1985, mas, por força do artigo 2.° do mesmo regulamento, «a pedido dos interessados, as disposições... são aplicáveis para os processos não encerrados». Por último, há que recordar que o Regulamento n.° 2730/79 foi depois substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime de restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

2. *Antecedentes do litígio*

A sociedade de direito francês Philipp Brothers SA (a seguir «Philipp Brothers») obteve do organismo de intervenção belga, o Office central des contingents et des licences (a seguir «OCCL»), dois certificados de exportação para países terceiros: um, de 23 de Janeiro de 1981, respeitava a uma quantidade de 2 428 571 kg de trigo mole com destino à Finlândia (a seguir «operação finlandesa»); o outro, de 28 de Janeiro de 1981, era respeitante a um lote de 4 571 429 kg de trigo mole com destino à Noruega (a seguir «operação norueguesa»). Em 18 de Março de 1981, Philipp Brothers recebeu do OCCL adiantamentos correspondentes à totalidade das restituições prefixadas relativas às duas operações, isto é, respectivamente, 4 351 899 e 8 298 816 BFR. Como garantia desses adiantamentos, Philipp Brothers constituiu, por intermédio do Banco Vernes de Paris e do Banco Bruxelles Lambert de Bruxelas, duas cauções cujo montante era superior ao fixado pelo artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79, que é igual a 115 % das restituições pré-financiadas.

Desde 1 de Abril de 1981, o Banco Bruxelles Lambert solicitou ao OCCL a liberação das duas cauções. A relativa à operação norueguesa foi liberada em 24 de Abril de 1981. Quanto à operação finlandesa, o banco em causa repetiu o seu pedido quatro vezes; em cada uma dessas ocasiões, os serviços do OCCL apuseram no pedido a menção «acto a anular», mas a caução só foi efectivamente liberada em 3 de Fevereiro de 1982.

Em 10 de Agosto de 1981, o OCCL, verificando que não estava na posse dos documentos necessários à liberação das cauções, solicitou à Philipp Brothers que os apresentasse. Não tendo recebido resposta, em 27 de Agosto de 1982, o OCCL enviou à Philipp Brothers um «saldo de conta» pelo qual reclamava o reembolso dos adiantamentos pagos, acrescidos de 15 %. A 17 de Setembro de 1982, a sociedade SGS Van Bree, transitária da Philipp Brothers, enviou ao OCCL os documentos aduaneiros relativos às formalidades de colocação no consumo; no entanto, enquanto o documento relativo à operação norueguesa foi enviado em cópia certificada conforme, o referente à operação finlandesa foi enviado sob a forma de cópia simples. Além disso, por carta de 24 de Dezembro de 1982, SGS Van Bree enviou ao OCCL uma cópia dos documentos de transporte, referindo que os originais tinham sido expedidos em 19 de Agosto de 1981.

Em 22 de Março de 1983, o OCCL informou Philipp Brothers que mantinha o seu pedido de reembolso, pela razão que os documentos tinham sido entregues fora do prazo, que o documento finlandês era uma cópia simples e não uma cópia certificada conforme e que, mesmo que se demonstrasse que os documentos de transporte originais lhe tinham sido enviados em 19 de Agosto de 1981, essa entrega tinha-se verificado depois do termo do prazo de seis meses fixado pelo artigo 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79. Além disso, por carta de 15 de Abril de 1983, indeferiu o pedido apresentado em 1 de Abril pelo representante de Philipp Brothers com o objectivo de lhe serem concedidos prazos suplementares para regularizar os processos.

Uma vez que o OCCL não tinha podido obter do Banco Bruxelles Lambert o pagamento das cauções constituídas, que tinha liberado na sequência do que qualifica de erro administrativo, o Estado belga, representado pelo seu ministro dos Assuntos Económicos, accionou Philipp Brothers perante o tribunal de grande instance de Paris. Por julgamento de 28 de Janeiro de 1987, este órgão jurisdicional negou provimento ao pedido do Estado belga, pela razão essencial de que o prazo de apresentação dos documentos justificativos tinha sido fixado em um ano pelo Regulamento n.° 1663/81 e que, embora o comissário de Philipp Brothers só tenha apresentado os documentos depois do termo desse prazo, o artigo 20.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2730/79 autoriza, todavia, a apresentação de documentos de substituição por parte do exportador que foi vítima de circunstâncias alheias à sua vontade e, ainda, que o artigo 31.°, n.° 2, do mesmo regulamento prevê a concessão de prazos suplementares, cuja duração não é especificada, quando o exportador provar ter feito diligências, o que teria sido o caso.

O Estado belga recorreu deste julgamento perante a cour d'appel de Paris.

3. *Questão prejudicial*

Considerando que o litígio suscitava problemas de interpretação e de validade de disposições comunitárias, a cour d'appel de Paris,

por acórdão interlocutório de 3 de Fevereiro de 1989, decidiu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«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?»

Resulta dos fundamentos do acórdão de reenvio que, no entender do órgão jurisdicional nacional, a liberação da caução por um organismo nacional de intervenção poderia implicar a verificação prévia da regularidade do processo de pagamento das restituições e, por conseguinte, a isenção ou a atenuação das obrigações a cargo do exportador. Além disso, não resulta de modo evidente das disposições do artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 que a concessão de prazos suplementares seja sujeita à verificação da força maior, nem que essa prorrogação não possa aplicar-se por analogia à apresentação dos documentos de transporte, nem que o pedido de prazo suplementar deva ser requerido antes do termo do prazo normal de preclusão. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a obrigação essencial que deve garantir a caução, no caso de adiantamento das restituições, é a realização efectiva da exportação, que deve traduzir-se pela colocação no consumo de produtos agrícolas no

país de destino. Assim, poderia parecer contrário ao princípio da proporcionalidade penalizar a falta de apresentação, num prazo rigoroso, das provas regulamentares de uma operação efectivamente realizada, com a perda do direito à restituição, com um aumento de 15 %. Também poderia ser contrário ao princípio da proporcionalidade admitir a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos aduaneiros e excluí-la para a apresentação do documento de transporte.

4. *Tramitação processual*

O acórdão de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Maio de 1989.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas pelo Estado belga, demandante no processo principal, representado por Benoît Cambier e Luc Cambier, advogados no foro de Bruxelas, pela sociedade Philipp Brothers, demandada no processo principal, patrocinada por Jean-François Bellis e Jean-Yves Art, advogados no foro de Bruxelas, e por François Sage, advogado no foro de Paris, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Denise Sorasio.

Por decisão de 6 de Dezembro de 1989, tomada nos termos do artigo 95.°, n.os 1 e 2, do Regulamento Processual, o Tribunal remeteu o processo para a Sexta Secção. Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. No entanto, convidou a Comissão das Comunidades Europeias a responder por escrito a questões relativas à finalidade e à interpretação de determinadas alterações do Regulamento n.° 2730/79, que é o cerne do presente litígio, bem como de certas disposições do Regulamento n.° 3665/87, que o substituiu. A Comissão respondeu dentro dos prazos.

III — Resumo das observações escritas apresentadas perante o Tribunal

1. *Quanto aos efeitos da liberação da caução (primeira e segunda questões)*

O *Estado belga*, demandante no processo principal, afirma que, no caso em apreço, a liberação das cauções deveu-se a um equívoco quanto à natureza das cauções; sendo as cauções constituídas por Philipp Brothers mais elevadas que o montante exigido para as operações em causa, os serviços do OCCL teriam pensado estar perante cauções globais, constituídas para várias operações efectuadas pelo mesmo exportador, e não cauções específicas, relacionadas com uma operação bem determinada. Assim, teriam anulado as duas cauções não depois da verificação da regularidade dos processos relativos às operações em causa, mas no momento em que o saldo das garantias apresentadas por Philipp Brothers era suficiente para garantir as operações em curso.

Na opinião do Estado belga, a jurisprudência do Tribunal de Justiça exclui que a liberação da caução possa isentar o operador económico das suas obrigações regulamentares. No acórdão de 5 de Dezembro de 1985, Direktoratet for Markedsordningerne/Corman (124/83, Recueil, p. 3777), que dizia respeito à liberação de uma caução destinada a garantir a transformação de um lote de manteiga, o Tribunal declarou

que tal liberação não impede uma acção judicial contra o operador comercial por incumprimento das suas obrigações por aplicação do princípio da segurança jurídica. No respeitante ao presente processo, a caução é apenas um privilégio que garante o reembolso dos adiantamentos recebidos e do acréscimo de 15 %, que constitui a sanção pelo incumprimento das obrigações regulamentares; a sua liberação não comporta a renúncia à aplicação dessa sanção.

No mesmo acórdão de 5 de Dezembro de 1985, Corman, o Tribunal recordou que, nos termos do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum, os Estados-membros são obrigados a recuperar as somas perdidas na sequência de irregularidades ou de negligências. Daqui conclui-se que a única consequência de uma decisão errada de liberação da caução é privar o organismo de intervenção desse privilégio que garante o reembolso das somas pagas e o pagamento do acréscimo no caso de não cumprimento das obrigações regulamentares.

Deste modo, haveria que responder do seguinte modo às duas primeiras questões:

«A liberação da caução não isenta o operador económico das suas obrigações regulamentares; o único alcance a reconhecer a uma decisão errada de liberação de caução é o de privar o organismo pagador desse privilégio que garante o reembolso das somas pagas, no caso de não cumprimento da regulamentação.»

A sociedade *Philipp Brothers*, demandada no processo principal, sustenta que o presente caso se distingue quanto a um ponto fundamental do caso referido no processo Corman: neste último processo, foi provado que o operador comercial não tinha cumprido a sua obrigação principal, isto é, a transformação da manteiga, ao passo que, no presente processo, está provado que o exportador cumpriu regularmente a sua obrigação principal, cuja execução é essencial para a realização dos objectivos da regulamentação comunitária: os produtos foram exportados, transportados e importados com vista à sua colocação no consumo num país terceiro. A obrigação de apresentar o processo de pagamento da restituição num prazo determinado é, pelo contrário, uma obrigação secundária, tendo por único objectivo permitir verificar que a obrigação principal foi regularmente executada.

Por conseguinte, se, no momento em que o organismo de intervenção pretende ter liberado a caução por erro, o exportador provar que os produtos foram regularmente exportados e colocados no consumo num país terceiro, já não há qualquer razão de pretender o pagamento de uma soma equivalente à caução. Com efeito, o objectivo do controlo prévio para a apresentação do processo de pagamento num prazo determinado é o de evitar as fraude e, neste caso, não há qualquer risco de fraude, uma vez que se fez a prova da execução da obrigação principal.

Philipp Brothers propõe, assim, que se responda às duas primeiras questões apresentadas pela cour d'appel de Paris do seguinte modo:

«Quando for provado que os produtos agrícolas foram efectivamente exportados e colocados no consumo no mercado dos países terceiros, a liberação da caução tem por efeito isentar o exportador da sua obrigação

de apresentar o processo de pagamento da restituição nas formas e nos prazos previstos pelo Regulamento n.° 2730/79.»

A *Comissão* sublinha que a finalidade do regime de cauções implementado pelo Regulamento n.° 2730/79 é garantir o reembolso do benefício financeiro recebido pelo operador que beneficia de adiantamentos, no caso de ele não provar a realização da operação que dá direito a esse benefício nos prazos previstos. A perda da caução não tem, assim, a natureza jurídica de uma penalidade imposta ao operador, mas a perda de um benefício indevido.

O Regulamento n.° 2730/79 impõe claramente a obrigação de os Estados-membros só liberarem a caução se o operador respeitar determinadas condições expressamente enumeradas. Daqui conclui-se que, se o organismo nacional de intervenção liberar a caução sem ter verificado que o operador económico cumpriu as suas obrigações, esta situação não tem influência sobre o alcance das obrigações que incidem sobre o operador. Tendo em consideração a finalidade da caução, destinada a garantir que o operador não tenha um benefício indevido, e de modo mais geral tendo em conta a economia do regime das restituições à exportação, compete ao Estado-membro utilizar todos os meios existentes para recuperar as somas indevidamente pagas quando, liberando erradamente a caução, privou de garantia os montantes adiantados a cargo do orçamento comunitário. A Comissão remete, igualmente, sobre este aspecto, para o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, relativo ao financiamento da política agrícola comum, que impõe aos Estados-membros a recuperação das somas perdidas na sequência de irregularidades ou de negligências e que deixa a seu cargo as consequências financeiras dessas situações se não procederem à referida recuperação.

Assim, a Comissão sugere que se dê às duas primeiras questões a seguinte resposta:

«A liberação da caução prevista no artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79 da Comissão, pelo organismo nacional de intervenção do Estado-membro que pagou o adiantamento de uma restituição à exportação, não tem por efeito isentar o exportador, no todo ou em parte, das suas obrigações, especialmente quanto às formas e prazos de apresentação das provas exigidas para beneficiar da restituição. No caso de erro do organismo nacional de intervenção, que tenha conduzido à liberação da caução, na falta de cumprimento das condições previstas pela regulamentação comunitária, o Estado-membro é obrigado a exigir do operador o pagamento previsto no artigo 25.°, n.° 1, por todas as vias de direito que lhe são conferidas.»

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

O *Estado belga* recorda que, nos termos do artigo 31.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2730/79, o prazo para apresentação dos documentos é previsto «sob pena de perda desse direito». Considera que, no mesmo espírito, qualquer pedido de prorrogação do prazo de preclusão deve ser apresentado antes do termo do referido prazo.

A solução menos restritiva acolhida pelo Tribunal nos acórdãos de 30 de Janeiro de 1974, Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (158/73, Recueil, p. 101), e de 28 de Maio de 1974, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter (3/74, Recueil, p. 589), explica-se pelas especificidades dos

processos em questão. De qualquer modo, o Tribunal declarou, no segundo destes acórdãos, que os operadores económicos são obrigados a invocar as suas pretensões do modo mais diligente.

Assim, a resposta à terceira questão seria que

«o pedido de prazos suplementares previsto no artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 deve, em razão da sua natureza de "preclusão" (artigo 31.°, n.° 1, do regulamento) ser apresentado antes do termo do prazo normal».

Subsidiariamente, a resposta podia ser a de que

«um pedido de prazo suplementar apresentado depois do termo do prazo normal de preclusão só é admissível se o operador económico estiver na impossibilidade, devido a caso de força maior, de formular esse pedido dentro dos prazos».

Philipp Brothers observa que nenhuma disposição do Regulamento n.° 2730/79 impõe ao exportador que apresente o pedido de prorrogação do prazo antes do seu termo. Por outro lado, é geralmente difícil para o exportador demonstrar antes do termo do prazo imposto a impossibilidade de apresentar o documento de importação dentro desse prazo. Se o exportador fosse obrigado a apresentar o pedido de prorrogação do prazo antes do seu termo, corria o risco, em muitos casos, de se ver privado do benefício que lhe confere o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79.

Philipp Brothers sugere, assim, ao Tribunal de Justiça que aplique ao presente caso a solução adoptada no acórdão de 30 de Janeiro de 1974, Kampffmeyer, atrás referido, e que responda à terceira questão do seguinte modo:

«É lícito que um pedido feito ao abrigo do artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 seja apresentado depois do termo do prazo de preclusão.»

A *Comissão* observa em primeiro lugar que, nos termos das disposições do artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1663/81, o prazo previsto para apresentação dos documentos probatórios foi prorrogado para doze meses em relação a todas as operações cujo prazo de seis meses não tivesse ainda terminado em 1 de Julho de 1981. A questão das condições de concessão de prazos suplementares deve, assim, compreender-se como sendo relativa à obtenção de prazos superiores a doze meses.

A Comissão recorda, em seguida, a obrigação que recai sobre o operador de apresentar a prova de que diligenciou para obter o documento aduaneiro ou os documentos equivalentes dentro dos prazos. Isto implica que, salvo circunstâncias inteiramente especiais relevando da força maior, o operador económico é obrigado a dirigir ao organismo de intervenção competente um pedido de prazos suplementares antes do termo do prazo normal de doze meses. Com efeito, a noção de diligência engloba qualquer actuação útil ao alcance do operador. O pedido de prazos suplementares, que não comporta qualquer dificuldade especial, deve seguramente estar no espírito de um operador normalmente diligente.

Assim, a terceira questão deve obter a seguinte resposta:

«A obrigação de diligência que impende sobre o operador implica que este solicite o benefício dos prazos suplementares previstos no artigo 31.°, n.° 2, desde que verifique que lhe é impossível obter os documentos exigidos no prazo de doze meses, e, de qualquer modo, antes do termo deste.»

3. *Quanto às condições para a concessão de prazos suplementares (quarta questão)*

Quanto à *quarta questão*, o *Estado belga*, *Philipp Brothers* e a *Comissão* estão de acordo em considerar que o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 sujeita a concessão de prazos suplementares não à existência de um caso de força maior, mas à condição de o operador ter feito diligências para obter os documentos necessários, nos prazos impostos.

O *Estado belga* sublinha que a impossibilidade de apresentar os documentos apesar da diligência feita é uma noção mais lata do que a de força maior.

Philipp Brothers e a *Comissão* argumentam, de modo semelhante, que o artigo 31.°, n.° 1, do regulamento considera a existência de um caso de força maior como uma excepção automática à preclusão. Por conseguinte, a regra que figura no n.° 2 do mesmo artigo deve necessariamente aplicar-se a casos diferentes da força maior. Por outro lado, segundo a jurisprudência constante do Tribunal, a fim de provar um caso de força maior, o operador económico não pode limitar-se a demonstrar que fez diligências para obter um determinado documento. A prova que ele deve fazer é consideravelmente mais vasta quanto ao seu objecto e diz respeito à existência de circunstâncias imprevisíveis e anormais que lhe são estranhas e de que não pôde evitar as consequências apesar de todas as diligências que se podem esperar de um operador prudente.

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

No respeitante à possibilidade de aplicar por analogia o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 à apresentação dos documentos de transporte, o *Estado belga* observa que a referida disposição enuncia uma derrogação ao princípio geral segundo o qual os documentos devem ser apresentados nos prazos normais. Assim, é de interpretação estrita e a sua aplicação não pode ser extensiva aos documentos de transporte, que não são por ela expressamente visados.

Esta interpretação está igualmente de acordo com a *ratio* da disposição em causa, que visa tomar em consideração as dificuldades que os exportadores podem encontrar para obter o documento de importação junto da administração de um país terceiro. Não deveria apresentar-se nenhuma dificuldade deste tipo para a obtenção dos documentos de transporte, cuja apresentação depende de pessoas de direito privado contratualmente ligadas ao exportador.

Esta diferença objectiva justifica a diferença do prazo de apresentação destes documentos e exclui qualquer discriminação. Por outro lado, o n.° 1 do artigo 31.° toma em consideração as hipóteses em que um caso de força maior impediu o exportador de apresentar o documento de transporte nos prazos impostos.

Por conseguinte, deve-se responder à quinta e à sexta questões do seguinte modo:

«O artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 não pode aplicar-se por analogia à apresentação dos documentos de transporte dos produtos exportados; a diferença de prazos de apresentação dos documentos aduaneiros não é discriminatória e não viola, em nada, o princípio da proporcionalidade.»

Philipp Brothers chama a atenção para o facto de que, em todas as hipóteses em que o *dossier* deve conter o documento de importação, deve também conter uma cópia do documento de transporte: é o que resulta dos artigos 10.° e 20.° do Regulamento n.° 2730/79. Ora, embora o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 só preveja a possibilidade de conceder prazos suplementares relativamente ao documento de importação, seria absurdo estar preso a uma interpretação literal.

Podem ser consideradas duas situações:

— ou os documentos de exportação e de importação são apresentados dentro dos prazos e o documento de transporte é o único documento que falta no *dossier*: neste caso, seria efectivamente necessário admitir que a mercadoria foi transportada do território da Comunidade para o do país terceiro e seria contrário ao princípio da proporcionalidade declarar que a caução é perdida porque o documento de transporte não foi apresentado dentro dos prazos;

— ou o exportador também não apresenta o documento de importação no prazo normal e obtém um prazo suplementar para esse efeito: neste caso, sendo adiada a data de apuramento definitivo da situação administrativa, seria também contrário ao princípio da proporcionalidade não aplicar a prorrogação do prazo para a apresentação do documento de transporte, quando não poderia daí resultar qualquer inconveniente.

As autoridades comunitárias reconheceram, aliás, que era absurdo limitar a aplicação do artigo 31.°, n.° 2, aos documentos de importação: o artigo 1.°, n.° 14, do Regulamento n.° 568/85 alargou a possibilidade de concessão dos prazos suplementares à apresentação dos documentos de transporte; do mesmo modo, o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87, que substituiu o artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79, autoriza a concessão de prazos suplementares nas mesmas condições para a apresentação dos documentos aduaneiros e dos documentos de transporte.

Assim, Philipp Brothers propõe que se responda à quinta e à sexta questões do seguinte modo:

«O artigo 31.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 aplica-se por analogia à apresentação dos documentos de transporte.»

Na opinião da *Comissão*, resulta apenas da leitura do artigo 31.°, n.° 2, que a concessão de prazos suplementares é apenas prevista para a apresentação dos documentos aduaneiros ou dos documentos equivalentes. Daqui se conclui que, salvo caso de força maior, as autoridades nacionais não podem

conceder prazos suplementares para a apresentação do documento de transporte.

Embora a sexta questão faça referência ao princípio de não discriminação, este só é válido entre pessoas sujeitas a uma regulamentação e não em relação a regras de processo que se aplicam indiferentemente ao conjunto dos operadores em causa. O problema da validade da distinção entre duas categorias de provas resume-se a verificar se não foi infringido o princípio da proporcionalidade ao não permitir qualquer excepção, diferente da força maior, à obrigação de apresentar os documentos de transporte nos prazos de preclusão.

A distinção entre documentos aduaneiros e documentos de transporte explica-se pelas seguintes considerações: os primeiros devem ser visados pelas autoridades aduaneiras do país terceiro de importação da mercadoria no momento da colocação no consumo. Ora, o operador comunitário não dispõe de qualquer meio de pressão sobre as autoridades se elas negligenciarem proceder a essas formalidades. Além disso, a mercadoria pode ser colocada no consumo depois do termo do prazo previsto para a apresentação do processo de pagamento, por exemplo, quando fica durante vários meses num entreposto aduaneiro. Em contrapartida, em relação ao documento de transporte, se se tratar de uma venda cif, o exportador possui uma cópia, uma vez que é o comanditário do transporte; se a exportação é fob, com o transporte a cargo do comprador, o exportador pode, no âmbito de uma relação contratual com o comprador, exigir uma cópia certificada conforme do documento de transporte.

Perante esta diferença substancial, a aplicação de regras divergentes na apresentação dos dois tipos de documentos não contraria, em nada, o princípio da proporcionalidade.

Assim, pode responder-se à quinta e à sexta questões do seguinte modo:

«O artigo 31.°, n.° 2, exclui que possam ser concedidos prazos suplementares para a apresentação do documento de transporte mencionado no artigo 20.°, n.° 5. A análise das questões apresentadas pelo órgão jurisdicional de reenvio não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 31.° do Regulamento n.° 2730/79 da Comissão».

5. *Quanto à validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/70 em relação ao princípio da proporcionalidade (sétima questão)*

O *Estado belga* afirma que a jurisprudência do Tribunal relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade já consagrou regras cuja aplicação no caso em apreço permite rejeitar as objecções de ilegalidade suscitadas contra os artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79.

É um facto que, nos acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni/FORMA (122/78, Recueil, p. 677), e de 24 de Setembro de 1985, Man Sugar/IBAP (181/84, Recueil, p. 2889), o Tribunal considerou excessiva a perda pura e simples da caução por parte dos operadores que não fizeram a prova de uma exportação ou importação. Todavia, o Tribunal fundamentou-se na ideia de que a regulamentação relativa aos certificados de importação e de exportação não comporta

qualquer vantagem financeira a favor dos operadores económicos, mas é destinada a facilitar aos organismos nacionais e às autoridades comunitárias o conhecimento exacto das operações nos mercados agrícolas.

No caso em apreço, a concessão de restituições à exportação representa uma vantagem financeira considerável para as exportações que justifica que lhe sejam impostas obrigações coercivas cuja violação é penalizada pela perda de todos os seus direitos e benefícios.

Além disso, nos acórdãos de 17 de Dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70, Recueil, p. 1125), e Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster (25/70, Recueil, p. 1161), o Tribunal decidiu que o facto de prever um prazo rigoroso não tem um carácter desproporcionado ou excessivo quando são previstas excepções a favor dos operadores que se encontram em presença de um caso de força maior. No caso em apreço, os artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79 contêm efectivamente regras especiais que têm em consideração a situação dos operadores económicos que são confrontados com um caso de força maior, isentando-os da perda do aumento de 15 % quando o produto chegue a outro destino ou a prova da exportação não possa ser feita e ao prever a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos probatórios.

No acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit France/FORMA (266/84, Colect., p. 149), o Tribunal considerou que a introdução de um prazo imperativo de seis meses para a apresentação dos pedidos de pagamento dos montantes compensatórios monetários é uma medida necessária e não desproporcionada. O caso assim decidido pelo Tribunal apresenta assinaláveis analogias com o presente processo, nomeadamente no respeitante à duração do prazo, à existência de excepções para os casos de força maior e às finalidades das regulamentações em causa. Estas últimas visam a concessão de vantagens financeiras importantes aos operadores económicos, o que explica o rigor com que os processos são tratados. O Governo belga considera, assim, que a solução acolhida pelo Tribunal é perfeitamente transponível para o caso em apreço.

Assim, sugere ao Tribunal que responda do seguinte modo à sétima questão:

«Os artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79 são conformes ao princípio da proporcionalidade.»

Philipp Brothers observa que o artigo 25.° do Regulamento n.° 2730/79 penaliza com a perda da caução o incumprimento de duas obrigações diferentes, isto é, a de exportar e a de apresentar as provas regulamentares num determinado prazo. No entanto, as duas obrigações são manifestamente de importância desigual, uma vez que a execução da primeira é essencial à realização dos objectivos da regulamentação, isto é, permitir o escoamento dos produtos comunitários nos mercados dos países terceiros, ao passo que a segunda tem um carácter secundário e visa permitir o apuramento das situações administrativas tão rapidamente quanto possível.

Porém, a aplicação do artigo 25.°, n.° 2, conduz a penalizar mais severamente o incumprimento da obrigação secundária, dado

que o operador que só exporte uma parte dos produtos em relação aos quais lhe foi concedido um adiantamento apenas deve reembolsar uma parte do adiantamento, calculado na proporção das quantidades não exportadas, ao passo que o exportador que exportou regularmente as quantidades previstas, mas que apresenta as provas depois do termo dos prazos, é obrigado a reembolsar o montante total do adiantamento, acrescido de 15 %.

No primeiro caso, o reembolso do adiantamento não constitui uma sanção, mas é a consequência normal do não cumprimento da obrigação; pelo contrário, o reembolso do adiantamento devido à ultrapassagem do prazo fixado para apresentar a prova da exportação efectuada traduz-se numa perda económica considerável para o operador que tem de suportar a diferença entre o preço dos produtos no mercado comunitário e o preço inferior a que pôde vender o produto no país terceiro.

Resulta da jurisprudência do Tribunal (acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, atrás referido, de 24 de Setembro de 1985, Man Sugar, já referido, e de 27 de Novembro de 1986, Maas/BALM, 21/85, Colect., p. 3537), que, quando uma regulamentação comunitária estabelece uma distinção entre uma obrigação principal, cujo cumprimento é necessário para atingir o objectivo visado, e uma obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, não pode, sem ignorar o princípio da proporcionalidade, penalizar tão severamente o incumprimento da obrigação secundária e o da obrigação principal.

A posição assim adoptada pelo Tribunal é directamente transponível para o caso em apreço, que apresenta uma grande similitude com o processo Buitoni: em ambos os casos, a mesma sanção incide sobre o incumprimento de duas obrigações de importância desigual; a obrigação secundária consiste no cumprimento de um prazo para apresentação das provas da execução da obrigação principal; o referido prazo é imposto exclusivamente por considerações relativas a uma boa gestão administrativa; em caso de força maior é prevista uma excepção à aplicação da sanção; a sanção que pune o incumprimento da obrigação principal é proporcional à importância da violação, enquanto a sanção do incumprimento da obrigação secundária é fixa.

Em contrapartida, o presente processo é substancialmente diferente da situação examinada pelo Tribunal no acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit France, atrás referido. Nesse processo, a fixação de um prazo imperativo para apresentação dos processos de pagamento dos montantes compensatórios monetários foi justificada não apenas por razões de boa gestão administrativa, mas também, indirectamente, pelo cuidado em evitar distorções de concorrência. Além disso, nessa altura, o Tribunal só se pronunciou sobre a compatibilidade com o princípio da proporcionalidade da preclusão ligada à ultrapassagem do prazo, e não quanto à legalidade da sanção que incide sobre o incumprimento do prazo.

Por último, as próprias autoridades comunitárias reconheceram tacitamente que o artigo 25.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 não estava de acordo com o princípio da proporcionalidade, uma vez que o artigo 48.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 substituiu a sanção fixa que estava fixada por uma sanção modulada em função de diversos critérios.

Assim, Philipp Brothers propõe que se dê à sétima questão a seguinte resposta:

«O artigo 25.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2730/79 não é válido na medida em que penaliza a falta de apresentação do processo de pagamento da restituição no prazo referido no artigo 31.° do regulamento pelo reembolso do adiantamento concedido ao exportador».

A *Comissão* considera que, tal como é formulada, a sétima questão não toma de modo nenhum em consideração a situação regulamentar sobre a validade da qual o Tribunal é interrogado. Por um lado, o acréscimo de 15 % não é cobrado quando as provas exigidas não possam ser apresentadas em consequência de um caso de força maior, ao passo que a mesma situação de força maior isenta o operador da preclusão no caso de incumprimento do prazo fixado para a apresentação dos documentos. Por outro lado, o órgão jurisdicional nacional parece partir da hipótese de que, no caso em apreço, a colocação no consumo dos produtos na Finlândia e na Noruega está provada; ora, os elementos apresentados no processo indicam que os documentos mencionados no regulamento, que são as únicas provas autênticas a esse respeito, nunca foram apresentados. Portanto, a questão da validade da obrigação de reembolsar a restituição acrescida de 15 % deve ser examinada unicamente no caso de os documentos probatórios terem sido apresentados fora do prazo e na ausência de um caso de força maior.

Resulta da jurisprudência do Tribunal, e nomeadamente do acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais/FORMA (66/82, Recueil, p. 395), que disposições que prevejam consequências idênticas, tanto para a não realização da operação como para a sua realização fora dos prazos impostos, podem ser consideradas conformes ao princípio da proporcionalidade. Por outro lado, a distinção feita pelo Tribunal, relativamente às consequências, entre os prazos de realização das operações materiais e os relativos à apresentação das provas documentais, bem como a anulação das disposições que penalizam mais a segunda hipótese do que a primeira, dizem respeito a penalidades que são acrescidas aos lucros cessantes que derivam da supressão da vantagem financeira a que o operador teria direito se tivesse respeitado as obrigações regulamentares (acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, atrás referido, e de 21 de Junho de 1979, Atalanta Amsterdam/Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Recueil, p. 2137). Ora, o presente processo tem por objectivo a concessão da própria vantagem, isto é, a restituição à exportação acrescida de uma percentagem que tem em consideração o benefício de tesouraria que deriva do pagamento do adiantamento.

No respeitante a esse acréscimo, o acórdão de 18 de Novembro de 1987, Maizena/BALM (137/85, Colect., p. 4603), indica que uma taxa de 15 a 20 % não é susceptível de constituir uma violação do princípio da proporcionalidade.

Por último, a Comissão refere-se ao acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit France, atrás referido, para concluir pela validade de uma disposição que instaura uma preclusão para o incumprimento do prazo de apresentação de um processo de pagamento, quando a exigência destinada ao cumprimento de um prazo imperativo se funda em razões de boa gestão administrativa e se explica pelo cuidado de evitar diferenças de tratamento e distorções de concorrência entre os operadores. No caso em apreço, parecendo razoável o prazo de doze

meses e sendo expressamente previstos os casos de força maior, as disposições em causa não são susceptíveis de infringir o princípio da proporcionalidade.

Assim, a sétima questão deve obter a seguinte resposta:

«O exame das questões apresentadas pelo órgão jurisdicional de reenvio não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade dos artigos 25.° e 31.° do Regulamento n.° 2730/79 da Comissão.»

IV — Respostas da Comissão às questões apresentadas pelo Tribunal

O Tribunal convidou a Comissão a responder por escrito às seguintes questões:

«1) O Tribunal verificou que o artigo 1.°, n.° 14, do Regulamento n.° 568/85 da Comissão, de 4 de Março de 1985, que estabelece a décima alteração do Regulamento n.° 2730/79 (JO L 65, p. 5; EE 03 F33 p. 240), e o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento 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), admitiram a concessão de prazos suplementares para a apresentação dos documentos de transporte. A Comissão pode indicar ao Tribunal quais as razões que a levaram a alterar a regulamentação quanto a este aspecto?

2) O Tribunal verificou igualmente que o Regulamento n.° 3665/87 prevê, no artigo 48.°, disposições que atribuem consequências menos rigorosas do que a perda da caução ao incumprimento dos prazos fixados para apresentação das provas, pelo menos quando a ultrapassagem não é superior a seis meses. A Comissão pode explicar as finalidades dessa nova regulamentação?

3) A Comissão pode indicar quais são, na sua opinião, os "processos ainda em aberto" na acepção do artigo 51.°, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87?»

Na carta de resposta, que deu entrada em 15 de Janeiro de 1990 e inscrita no registo do Tribunal em 16 de Janeiro de 1990, a Comissão afirmou, no respeitante à *primeira questão*, ter considerado oportuno alinhar o regime dos prazos para apresentação dos documentos de transporte com os das provas de chegada ou destino, por razões ligadas à gestão dos processos de restituição. Com efeito, verificou-se que a obrigação de fornecer o documento de transporte antes do documento de chegada ou destino tornava a gestão dos processos mais complicada para os organismos nacionais. Os processo, com efeito, deveriam ser objecto de um duplo tratamento, isto é, a verificação do cumprimento dos prazos para a apresentação dos documentos de transporte, por um lado, e a verificação dos outros prazos e elementos do processo, por outro.

Quanto à *segunda questão*, a Comissão observou que, perante a experiência adquirida, pareceu possível, sem comprometer o bom funcionamento do regime das restituições à exportação, adoptar uma determinada gra-

duação nas consequências pelo incumprimento dos prazos impostos para apresentação dos documentos probatórios, na medida em que o atraso seja circunscrito a um curto período de tempo, e isto a fim de criar uma certa flexibilização do regime a favor dos operadores.

Na resposta à *terceira questão*, a Comissão exprimiu a opinião de que a noção de «processos ainda em aberto» deve ser interpretada como abrangendo os casos em que a administração nacional ainda não decidiu um processo de pagamento. No âmbito do Regulamento n.° 3665/87, e, em especial, relativamente ao artigo 48.°, n.° 2, deste regulamento, tornado aplicável pelo artigo 51.°, terceiro parágrafo, às exportações «cujos processos ainda se encontrem em aberto», conclui-se que os organismos nacionais eram obrigados a fazer, eventualmente, a redução gradual da restituição mencionada na resposta à segunda questão em todos os casos em que os prazos de apresentação do processo de pagamento não tivessem terminado aquando da entrada em vigor do Regulamento n.° 3665/87.

G. F. Mancini
Juiz relator