ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quarta Secção)
18 de Janeiro de 1990 *

No processo C-345/88,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundesverwaltungsgericht, com vista a obter, no litígio pendente nesse tribunal entre

República Federal da Alemanha, representada pelo Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

e

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., com sede em Osnabrück

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, relativo às regras de aplicação de uma ajuda especial para o leite desnatado destinado à alimentação dos animais com exclusão dos vitelos jovens (JO L 321, p. 30; EE 03 F13 p. 156),

O TRIBUNAL (Quarta Secção),

constituído pelos Srs. C. N. Kakouris, presidente de secção, T. Koopmans e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

considerando as observações apresentadas:

— em representação da sociedade Butterabsatz, parte no processo principal e recorrida em revista, por Jürgen Gündisch, advogado do foro de Hamburgo,

* Língua do processo: alemão.

— em representação da República Federal da Alemanha, parte no processo principal e recorrente em revista, por Michael Bergemann, Regierungsrat no Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Bernhard Jansen, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 11 de Outubro de 1989,

ouvidas as conclusões apresentadas pelo advogado-geral na audiência de 22 de Novembro de 1989,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 1 de Setembro de 1988, entrada na Secretaria do Tribunal em 28 de Novembro do mesmo ano, o Bundesverwaltungsgericht submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais respeitantes à validade e à interpretação de determinadas disposições do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, relativo às regras de aplicação de uma ajuda especial para o leite desnatado destinado à alimentação dos animais com exclusão dos vitelos jovens (JO L 321, p. 30; EE 03 F13 p. 156).

2 O referido Regulamento n.° 2793/77 foi adoptado pela Comissão a fim de instituir um sistema de controlo do destino da ajuda em causa. Tal sistema era considerado necessário pelo facto de o montante da ajuda concedida para a utilização do leite desnatado na alimentação de animais variar conforme o produto em causa seja destinado à alimentação de vitelos jovens ou à de outros animais, designadamente de porcos. Com vista à realização desse controlo, o regulamento impõe, designadamente, obrigações relativas às explorações «especializadas», que não detêm vitelos jovens, assim como às explorações «mistas», que detêm, simultaneamente, vitelos jovens e outros animais. As indústrias de lacticínios apenas podem beneficiar da ajuda especial destinada a animais que não sejam vitelos jovens se apresentarem um compromisso escrito em que o produtor declare apenas utilizar o

leite desnatado na alimentação do seu gado, relativamente ao qual deve enviar regularmente uma relação exacta à indústria em questão.

3 As questões prejudiciais foram levantadas no âmbito de um litígio entre uma indústria de lacticínios alemã, a Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (adiante «Butterabsatz»), e o organismo de intervenção alemão no sector dos produtos lácteos, o Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (instituto federal de alimentação e silvicultura). Este tinha exigido o reembolso da ajuda especial concedida à indústria pelo facto de esta não ter obtido em devido tempo as relações das existências em gado de cinco produtores de explorações especializadas.

4 Perante as instâncias nacionais que foram sucessivamente chamadas a conhecerem do litígio, o Bundesamt invocou o n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77, segundo o qual qualquer pedido de pagamento de ajuda especial dirigido pela indústria à autoridade competente deve ser acompanhado de uma declaração que certifique que a indústria «renuncia à ajuda especial ou a reembolsará» no caso de se ter constatado que o produtor não respeitou um dos compromissos mencionados no artigo 4.° do regulamento. Nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, o produtor compromete-se em relação à indústria e à autoridade competente, tratando-se de exploração especializada, «a dirigir à indústria em causa, antes do início de cada trimestre civil, uma relação das suas existências em gado».

5 O Bundesverwaltungsgericht considerou que o litígio suscitava problemas de validade e de interpretação destas duas disposições. Deste modo, suspendeu a instância a fim de submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes quatro questões prejudiciais:

«1) O n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, na medida em que estabelece como requisito da concessão de uma ajuda especial a apresentação pela recorrente de uma declaração em que esta se comprometa a reeembolsar a ajuda especial no caso de o produtor não ter respeitado um dos compromissos mencionados no artigo 4.°, é ilegal por a Comissão não ter sido autorizada pelo n.° 3 do artigo 10.° do Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, a adoptar tal regra de direito material?

2) O n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77, na medida em que determina que a indústria requerente da ajuda especial deve apresentar uma declaração em que se comprometa a reembolsar a ajuda especial no caso de se verificar que um produtor não respeitou, designadamente, o compromisso de lhe enviar, antes do início de cada trimestre, uma relação das suas existências em gado, nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, é ilegal por violar o princípio da proporcionalidade, uma vez que a indústria tem de comprometer-se a reembolsar integralmente a ajuda especial na parte respeitante ao produtor e ao trimestre em questão, mesmo no caso de este produtor ter excedido, apenas em alguns dias, o prazo de envio da relação, e de se verificar que utilizou devidamente o leite desnatado subvencionado na alimentação animal?

3) O n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979, deve ser interpretado no sentido

a) de que as obrigações impostas até 31 de Dezembro de 1979 aos produtores, nos termos do n.° 1, alínea b), segundo travessão, do artigo 4.°, do Regulamento n.° 2793/77, de apresentarem as relações trimestrais das suas existências em gado, extinguem-se em 1 de Janeiro de 1980,

b) ou de que estas obrigações dos produtores de gado subsistem para além de 31 de Dezembro de 1979 até ao momento em que o Estado-membro em questão proceda à escolha, que lhe é oferecida, entre relações das existências em gado anuais ou trimestrais?

4) O n.° 4, primeiro parágrafo, do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2793/77 deve interpretar-se no sentido

a) de que a noção de "compromisso mencionado no artigo 4.°" se refere às obrigações impostas aos produtores pelo artigo 4.°, na redacção aplicável,

b) ou de que as obrigações assumidas antes de 1 de Janeiro de 1980 através das declarações de compromisso dos produtores, designadamente as de apresentarem relações trimestrais das existências em gado, não perdem a validade no caso de as obrigações que lhe servem de base, fixadas no ar-

tigo 4.°, serem modificadas ou extintas em consequência de posteriores alterações do conteúdo dessa disposição (no caso presente, introduzidas pelo n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79)?»

6 Para mais ampla exposição da matéria de facto do processo principal, da tramitação do processo e das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida em que sejam necessários à fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto às primeira e segunda questões [validade do n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77]

7 As duas primeiras questões respeitam à validade do disposto no n.° 3, alínea b), do artigo 5.°, do Regulamento n.° 2793/77, que exige uma declaração da indústria relativa aos compromissos subscritos pelos produtores. Com a primeira questão pretende saber-se se a Comissão era competente para aprovar tal disposição, enquanto que a segunda questão visa apurar se a sanção prevista, o reembolso da ajuda paga, não é desproporcionada tratando-se de um ligeiro atraso verificado na entrega das necessárias relações das existências em gado.

8 Deve, antes de mais, notar-se que a primeira questão se baseia na tese de que a disposição em causa vem acrescentar uma condição material às condições previstas pelos regulamentos do Conselho no que respeita à concessão da ajuda especial.

9 Contudo, esta tese não é correcta. As exigências previstas no n.° 3 do artigo 5.° fazem parte do sistema de controlo e de prova cuja introdução era necessária a fim de garantir o bom funcionamento do regime da ajuda. Dado que estas exigências se enquadram nas regras de aplicação do regime das ajudas ao leite desnatado e ao leite desnatado em pó produzidos na Comunidade e utilizados na alimentação de animais, a Comissão tinha poderes para as estabelecer, nos termos do n.° 3 do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), que constitui o regulamento de base na matéria.

10 Dado que nenhum elemento do processo permite concluir que, ao estabelecer este sistema de controlo, a Comissão foi além do que seria necessário para garantir o bom funcionamento do regime de ajudas, há que concluir que esta instituição não excedeu os poderes que lhe foram conferidos.

11 Em consequência, há que reconhecer que a Comissão era competente para aprovar a disposição em causa.

12 A Butterabsatz alega, no entanto, que o reconhecimento pelo Tribunal da competência da Comissão implica que a obrigação imposta pela norma em questão seja uma obrigação acessória de natureza administrativa. Ora, o incumprimento de tal obrigação não pode ser objecto de uma sanção tão severa como a prevista para o incumprimento da obrigação principal.

13 O tribunal nacional abordou o mesmo problema, na sua segunda questão, do ponto de vista do princípio da proporcionalidade, dado que, de acordo com a norma em questão, a indústria deve comprometer-se a reembolsar integralmente a ajuda especial, mesmo quando os produtores em questão apenas tenham excedido ligeiramente, por exemplo, em alguns dias, o prazo fixado para o envio à indústria das respectivas relações das existências em gado.

14 Deve notar-se que a análise do processo não revela que, no caso do processo principal, a ultrapassagem dos prazos tenha sido de apenas de alguns dias. Cabe, no entanto, ao tribunal nacional, e não ao Tribunal, efectuar as necessárias averiguações a este respeito, tirando daí as eventuais consequências. De qualquer modo, a questão tal como foi posta deve ser entendida como referida especialmente a uma ultrapassagem do prazo em apenas alguns dias.

15 Deve, a este respeito, salientar-se que o Regulamento (CEE) n.° 188/83 da Comissão, de 26 de Janeiro de 1983, que estabelece a décima segunda alteração do Regulamento n.° 2793/77 (JO L 25, p. 14; EE 03 F27 p. 3), acrescentou como novo número ao artigo 4.° deste último regulamento, nos termos do qual «no caso de as declarações à fábrica de lacticínios relativas ao inventário do efectivo... serem feitas tardiamente, e se o atraso não exceder 10 dias, o montante da ajuda é reduzido em 10 % para o período em causa».

16 É certo que o Regulamento n.° 188/83 foi aprovado apenas depois dos factos que deram origem ao processo principal, mas, nos termos do artigo 2.° deste regulamento, o novo número do artigo 4.° do Regulamento n.° 2793/77 é aplicável, a requerimento do interessado, aos pedidos de ajuda já apresentados ao abrigo deste último regulamento.

17 Resulta do objectivo do Regulamento n.° 188/83, destinado a evitar que a aplicação estrita dos prazos determine a perda total da ajuda em caso de ligeira ultrapassagem destes, bem como do contexto do Regulamento n.° 2793/77, no qual se integra o novo número do artigo 4.°, que a retroactividade prevista no n.° 2 do Regulamento n.° 188/83 se aplica não apenas aos pedidos de ajuda que não foram ainda objecto de decisão, mas também aos pedidos de reembolso da ajuda ainda pendentes. De facto, o problema da desproporcionalidade da perda total da ajuda em caso de ligeira ultrapassagem dos prazos coloca-se nos mesmos termos em ambos os casos.

18 Em consequência, a alteração introduzida pelo Regulamento n.° 188/83, no que respeita à ligeira ultrapassagem do prazo previsto para o envio da relação das existências em gado, pode ser invocada por uma indústria, tanto em apoio de um pedido de ajuda, como contra um pedido de reembolso, sempre que o pedido de ajuda seja anterior à entrada em vigor deste regulamento.

19 Perante esta situação jurídica, podia ainda colocar-se a questão de saber se o princípio da proporcionalidade não é violado pelo facto de o direito à ajuda especial se extinguir completamente quando a ultrapassagem do prazo previsto é superior a dez dias. No entanto, o Tribunal declarou já, no acórdão de 8 de Outubro de 1986, Nordbutter (9/85, Colect. p. 2831), que o Regulamento n.° 188/83 tem em conta a importante desvantagem que resulta da perda total da ajuda no caso de ligeira ultrapassagem dos prazos previstos, e que não compete ao juiz determinar se os órgãos legislativos da Comunidade deviam ter fixado, como ligeira ultrapassagem, um período um pouco mais longo do que o fixado.

20 Resulta das considerações precedentes que as normas aplicáveis em matéria de ultrapassagem do prazo de apresentação das declarações relativas às existências em gado não são contrárias ao princípio da proporcionalidade.

21 Em consequência, deve responder-se às primeira e segunda questões que a análise destas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do n.° 3, alínea b), do artigo 5.° do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão.

Quanto às terceira e quarta questões (interpretação das normas relativas à declaração das existências em gado)

22 O Regulamento (CEE) n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979, que estabelece a quarta alteração no Regulamento n.° 2793/77 (JO L 175, p. 23; EE 03 F16 p. 158), alterou o n.° 1, alínea b), do artigo 4.°, deste último regulamento, no sentido de que, a partir de 1 de Janeiro de 1980, o produtor deve comprometer-se a comunicar à indústria, «segundo a escolha feita pelo Estado-membro interessado», quer, como anteriormente, uma relação das suas existências em gado antes do início de cada trismestre civil, quer uma declaração relativa à situação média do gado existente na exploração antes do início de cada ano civil.

23 Ressalta do processo que, após este regulamento, o Bundesamt declarou, mediante circular enviada às indústrias em 5 de Novembro de 1979, que tinha a intenção de manter o sistema anteriormente aplicado relativo às relações trimestrais das existências em gado. O Hessicher Verwaltungsgerichtshof, tribunal de recurso no presente processo, considerou que esta circular não constituía um exercício válido da escolha facultada aos Estados-membro pelo Regulamento n.° 1438/79. Verificar-se-ia, assim, uma lacuna jurídica.

24 As terceira e quarta questões baseiam-se na hipótese de o Estado-membro interessado não ter efectuado, em 1 de Janeiro de 1980, a escolha prevista no Regulamento n.° 1438/79. A terceira questão visa saber se, neste caso, a obrigação, a cargo do produtor, de enviar trimestralmente à indústria uma relação das suas existências em gado, se extinguiu ou se subsiste até ao momento em que o Estado-membro venha a efectuar a escolha. A quarta questão respeita ao problema de saber qual o efeito da falta dessa escolha sobre a validade dos compromissos assumidos pelos produtores.

25 A este respeito, deve salientar-se que nem o objectivo do Regulamento n.° 2793/77, que visa garantir o controlo do bom funcionamento do regime de ajudas em questão, nem a letra das suas disposições permitem concluir que a falta de escolha, por parte de um Estado-membro, do novo método de declaração anual da existências em gado, previsto pelo Regulamento n.° 1438/79, implica automaticamente a eliminação do método que se traduz em exigir uma declaração trimes-

tral, anteriormente aplicado e reconhecido como válido por esse mesmo regulamento. Em contrapartida, o regime de ajudas instituído pelos diversos regulamentos comunitários não pode funcionar sem o compromisso de o produtor fornecer indicações relativas às suas existências em gado.

26 Deve, assim, responder-se à terceira questão que o n.° 1, alínea b), do artigo 4.°, do Regulamento n.° 2793/77 da Comissão, e o n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1438/79 da Comissão devem ser interpretados no sentido de que o compromisso do produtor de uma exploração especializada implica a obrigação de dirigir trimestralmente à indústria uma relação das suas existências em gado até o Estado-membro interessado efectuar a escolha, que lhe é facultada desde 1 de Janeiro de 1980, entre exigir trimestralmente tal comunicação ou a declaração anual relativa à situação média do gado existente na sua exploração.

27 Tendo em conta esta resposta, torna-se desnecessário responder à quarta questão.

Quanto às despesas

28 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 tribunal nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht, mediante decisão de 1 de Setembro de 1988, declara:

1) A análise das primeira e segunda questões não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do n.° 3, alínea b), do artigo 5.°, do Regula-

mento (CEE) n.° 2793/77 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1977, relativo às regras de aplicação de uma ajuda especial para o leite desnatado destinado à alimentação dos animais com exclusão dos vitelos jovens.

2) O n.° 1, alínea b), do artigo 4.°, do Regulamento (CEE) n.° 2793/77 da Comissão, supracitado, e o n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1438/79 da Comissão, de 11 de Julho de 1979, que estabelece a quarta alteração do Regulamento (CEE) n.° 2793/77, devem ser interpretados no sentido de que o compromisso do produtor de uma exploração especializada implica a obrigação de dirigir trimestralmente à indústria uma relação das suas existências em gado até ao momento em que o Estado-membro interessado efectue a escolha, que lhe é facultada desde 1 de Janeiro de 1980, entre exigir essa comunicação trimestral ou uma declaração anual relativa à situação média do gado existente na sua exploração.

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 18 de Janeiro de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quarta Secção

C. N. Kakouris