

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

M. POIARES MADURO

apresentadas em 8 de Junho de 2004¹

1. O College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal Administrativo do Comércio e Indústria) submete três questões prejudiciais de interpretação quanto ao modo de calcular um prazo estabelecido na regulamentação relativa à organização comum de mercado no sector da carne de bovino e uma questão prejudicial de validade quanto à proporcionalidade das consequências do incumprimento do referido prazo.

I — Factos, enquadramento jurídico e questões prejudiciais

2. As partes no processo principal são duas empresas de criação de gado (Maatschap Toeters e M. C. Verberk) e o Productschap Vee en Vlees (Organismo de Comercialização de Gado e de Carne). As empresas pediram um prémio por comercialização precoce de vitelos, previsto no quadro da organização comum de mercado no sector da carne de bovino. Os seus pedidos foram

indeferidos pelo Productschap Vee en Vlees, uma vez que tinham sido apresentados fora do prazo de três semanas estabelecido na regulamentação aplicável.

3. Concretamente, os vitelos da Maatschap Toeters foram abatidos nos dias 12, 13 e 16 de Março de 1998. O Productschap Vee en Vlees considerou que o prazo para a apresentação dos pedidos tinha terminado, respectivamente, em 3, 6 e 7 de Abril de 1998, e que o pedido, recebido em 8 de Abril de 1998, tinha sido apresentado fora de prazo. Os vitelos da M. C. Verberk foram abatidos nos dias 27 e 28 de Janeiro de 1998, pelo que o Productschap Vee en Vlees considerou que o prazo de três semanas tinha terminado, respectivamente, em 18 e 19 de Fevereiro de 1998, e que o pedido, recebido em 20 de Fevereiro de 1998, também tinha sido apresentado fora de prazo.

4. As empresas recorreram para o órgão jurisdicional nacional, que considerou que a sua decisão dependia da interpretação do artigo 3.º do Regulamento (CEE, Euratom)

1 — Língua original: português.

n.º 1182/71 do Conselho, de 3 de Junho de 1971, relativo à determinação das regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos². Segundo a referida disposição:

«1. [...]

Quando um prazo fixado em dias, em semanas, em meses ou em anos deva ser contado a partir do momento em que ocorra um evento ou se pratique um acto, o dia em que o evento ocorreu ou o acto foi praticado não será incluído na contagem do prazo.

2. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 4:

[...]

c) Um prazo fixado em semanas, em meses ou em anos começa a correr no início da primeira hora do primeiro dia do prazo e termina com o decurso da última hora do dia que, na última semana, mês ou ano, tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo. [...]

5. O órgão jurisdicional nacional considerou que a decisão dependia também da inter-

pretação e da validade do n.º 1 do artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92³, segundo o qual «[o]s pedidos de prémio [por comercialização precoce de vitelos] devem ser apresentados à autoridade competente do Estado-Membro em causa nas três semanas seguintes ao dia do abate».

6. Neste contexto, aquele órgão jurisdicional submeteu as seguintes questões prejudiciais:

«1. a) O artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1182/71 deve ser interpretado no sentido de que um prazo fixado em semanas, como o previsto no artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92, termina no fim do dia que, na última semana, tenha a mesma denominação que o dia a seguir àquele em que ocorreu o abate?

b) Um Estado-Membro pode, na aplicação do artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92,

3 — Regulamento da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece normas de execução dos regimes de prémios previstos no Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1244/82 e (CEE) n.º 714/89 (JO L 391, p. 20), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 2311/96 da Comissão, de 2 de Dezembro de 1996 (JO L 313, p. 9).

2 — JO L 124, p. 1; EE 01 F1 p. 149.

determinar livremente a data em que um pedido de prémio foi apresentado em conformidade com as regras processuais desse Estado aplicáveis aos prazos nacionais idênticos em matéria de apresentação dos pedidos?

II — Apreciação

A — A primeira questão prejudicial

- c) Em caso de resposta negativa, o artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92 deve ser interpretado no sentido de que um pedido de prémio foi 'apresentado' dentro do prazo se se provar que foi expedido antes do termo do prazo de três semanas e que foi recebido pela autoridade competente num momento em que esta podia comunicar os dados relevantes à Comissão no mesmo dia em que o faria se tivesse recebido o pedido de prémio dentro do referido prazo?
2. O artigo 50.º-A, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3886/92 é válido ao impedir os requerentes de receberem a totalidade do prémio em todos os casos em que é excedido o prazo de apresentação dos pedidos, independentemente da forma e da medida em que o prazo é excedido?»

8. Através desta questão, o tribunal nacional pretende saber como se deve efectuar o cálculo de um dos prazos previstos no Regulamento n.º 1182/71, fixado em semanas, que começa a correr a partir de um evento ou de um acto. Conclui do artigo 3.º do regulamento que o dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, no nosso caso, o dia em que foram abatidos os vitelos, não se conta, mas tem dúvidas quanto ao último dia do prazo. O n.º 2, alínea c), do artigo 3.º do referido regulamento estabelece que o prazo termina no fim do dia que tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo. Refere-se ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto que dá início à contagem do prazo, embora esse dia não entre no cômputo do prazo? Ou trata-se do dia seguinte, que é o primeiro dia do prazo? O tribunal nacional assinala que, segundo a primeira interpretação, os prazos em semanas serão de sete dias, quando, de acordo com a segunda, tais prazos terão mais um dia. Assim, o prazo de uma semana será de oito dias, o de duas, de quinze, etc.

7. Apresentaram observações o Governo neerlandês, o Productschap Vee en Vlees e a Comissão.

9. Segundo o Governo neerlandês, conclui-se do próprio texto do artigo 3.º do

Regulamento n.º 1182/71 que o último dia de um prazo fixado em semanas é o dia que, na última semana, tenha a mesma denominação que o dia a seguir àquele em que ocorreu o evento ou foi praticado o acto que dá início ao prazo. No nosso caso, como o dia do abate não se conta, o dia em que começa a contar o prazo só pode ser o dia seguinte. Assim, se o abate dos vitelos teve lugar na segunda-feira, 16 de Março de 1998, o prazo de três semanas começou a correr na terça-feira, 17 de Março de 1998, às 00 horas, e terminou na terça-feira da terceira semana seguinte, às 24 horas, ou seja, na terça-feira, 7 de Abril de 1998, às 24 horas.

10. A Comissão defende a interpretação contrária. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1182/71 baseia-se nas noções de *dies a quo* e *dies ad quem*. A Comissão conclui do n.º 1 da referida disposição que o *dies a quo* é o dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, a partir do qual se deve contar o prazo. Nos termos do n.º 1 da referida disposição, o *dies a quo* não faz parte do prazo, a fim de que todos os administrados tenham um mesmo prazo que não dependa do momento em que ocorre o evento ou é praticado o acto. Mas o dia em que ocorre esse evento ou é praticado o acto continua a ser o *dies a quo* para efeitos do cálculo do último dia do prazo. Deste modo, o prazo de uma semana é de sete dias. Não sendo assim, o prazo de uma semana teria oito dias, o de duas teria quinze, etc., o que a Comissão considera ilógico.

11. Esta questão suscita um problema de interpretação complexo e de alguma transcendência, dado o amplo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1182/71. O seu artigo 1.º determina que, «[s]alvo disposição em contrário, o disposto no [...] regulamento é aplicável aos actos do Conselho e da Comissão que tenham sido ou venham a ser adoptados por força do Tratado». Assim, o regulamento aplica-se à contagem dos prazos, datas e termos fixados pela legislação comunitária, excluindo os prazos que sejam objecto de regulamentação específica e os fixados no direito primário ou em actos normativos que não sejam do Conselho nem da Comissão, como, por exemplo, o Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, acto do próprio Tribunal que contém disposições específicas em matéria de prazos.

12. A minha análise começará com uma breve referência aos textos e exporei depois um argumento sistemático que, na minha opinião, dá a resposta correcta à questão submetida.

13. Os textos das versões linguísticas que consultei não dão uma resposta definitiva. Isso deve-se a uma ambiguidade presente em todas as versões do artigo 3.º do Regulamento n.º 1182/71. Ao determinar qual deve ser o último dia dos prazos fixados em semanas, meses ou anos, o n.º 2 do referido artigo limita-se a dizer que será o dia da última semana, mês ou ano do prazo que

tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo, sem esclarecer se se refere ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, que dá início à contagem do prazo, ou ao dia seguinte, que é o primeiro dia do prazo.

a versão alemã utilizar, no n.º 2, o verbo «beginnen» e o termo «Fristbeginns», quando, no n.º 1, utilizou o termo «Anfang», sugere que o último dia do prazo se deve calcular por referência ao primeiro dia do mesmo, e não ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, que lhe dá início. Mas não deixa de haver ambiguidade nesta versão linguística.

14. Referir-me-ei primeiro às versões do Regulamento n.º 1182/71 que eram oficiais no momento da sua adopção (alemã, francesa, italiana e neerlandesa). Embora os textos de direito comunitário primário e derivado sejam igualmente autênticos em todas as línguas oficiais, pode ser útil prestar especial atenção às versões linguísticas em que foram adoptados, a fim de esclarecer o seu sentido.

16. A versão francesa faz depender o último dia do prazo do «jour de départ» (dia do início do prazo), que pode referir-se quer ao primeiro dia do prazo («premier jour du délai») quer ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, a partir do qual se deve calcular o prazo («à partir du moment où survient un événement ou s'effectue un acte»). A utilização das expressões «jour de départ» e «à partir» pode fazer pensar que o legislador se referia ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, e não ao dia seguinte, embora também não se possa excluir esta última hipótese.

15. Segundo a versão alemã, o prazo termina no fim do dia da última semana, mês ou ano «der dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag des Fristbeginns trägt» (que tem a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo). Não é evidente qual seja este «Tag des Fristbeginns». Um pouco antes, o n.º 2, alínea c), do artigo 3.º estabelece que o prazo começa a correr («begint») no início da primeira hora «des ersten Tages der Frist» (do primeiro dia do prazo), de modo que parece referir-se ao dia seguinte àquele em que ocorre o evento ou é praticado o acto, que lhe dá início, dado que este último dia não entra na contagem do prazo. O facto de

17. A versão italiana, sem ser totalmente clara, parece inclinar-se para a tese do Governo neerlandês, pois utiliza a expressão «giorno iniziale» (dia inicial) no n.º 2, alínea c), do artigo 3.º e, um pouco antes, determina que o prazo «comincia a decorrere all'inizio della prima ora del primo giorno del periodo» (começa a correr no início da

primeira hora do primeiro dia do prazo), quando, no n.º 1, utilizou a expressão «a partire dal momento in cui si verifica un evento o si compie un atto» (a partir do momento em que ocorre um evento ou se pratica um acto).

18. O texto neerlandês apresenta a mesma ambiguidade, ao referir-se, no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do regulamento, ao «dag waarop de termijn ingaat» (dia em que começa o prazo), quando, um pouco antes, no mesmo número, se lê «gaat een in weken, maanden of jaren omschreven termijn in [...]» (um prazo fixado em semanas, meses ou anos começará [...]). A utilização do mesmo verbo («ingaan») parece indicar que o último dia do prazo é o dia que tem a mesma denominação que aquele em que o prazo começa a correr, ou seja, o dia seguinte ao dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, que lhe dá início. Contudo, o n.º 1 também utiliza o verbo «ingaan» para se referir ao dia em que se inicia a contagem do prazo, de modo que não é claro a que dia se refere.

19. O mesmo problema se coloca nas versões espanhola («el día a partir del cual empieza a computarse un plazo»), portuguesa («o dia do início do prazo», que parece referir-se ao primeiro dia do prazo) e inglesa («the day from which the period runs», que parece referir-se ao dia do evento ou do acto).

20. Esta falta de clareza diferencia a questão submetida da questão da interpretação dos prazos processuais no Tribunal de Justiça e no Tribunal de Primeira Instância, que têm uma regulamentação própria, constante dos artigos 80.º a 82.º e 101.º a 103.º dos respectivos Regulamentos de Processo. Estas disposições são claras, pois determinam que o prazo termina «[n]o dia que, na última semana, mês ou ano, tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia em que ocorreu o evento ou em que se praticou o acto a partir dos quais se deve contar o prazo»⁴. Não há dúvida de que o dia de referência para calcular a data do termo do prazo é o dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto, que lhe dá início, e, portanto, um prazo de uma semana será de sete dias, um de duas, de catorze, etc. Mas, tratando-se de textos tão diferentes, a solução em matéria de prazos processuais não nos ajuda no momento de interpretar o Regulamento n.º 1182/71. Não há qualquer razão, por outro lado, para interpretar o Regulamento n.º 1182/71 à luz dos Regulamentos de Processo do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, nem estes à luz daquele.

21. Como o texto não é decisivo, torna-se indispensável recorrer a outros métodos de interpretação. A jurisprudência esclarece que, em caso de obscuridade textual ou de

4 — Trata-se da redacção dada pelas alterações ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1991 (JO L 176, p. 1). Este texto constitui uma «codificação» do acórdão de 15 de Janeiro de 1987, Misset/Conselho (152/85, Colect., p. 223, n.º 8).

divergência entre as várias versões linguísticas de uma disposição comunitária, tal disposição deve ser interpretada atendendo à economia geral e à finalidade da regulamentação a que pertence⁵. No nosso caso, só uma análise sistemática nos pode ajudar, dado que a finalidade principal do Regulamento n.º 1182/71 é neutra quanto a esta questão. Efectivamente, este regulamento tem por objecto estabelecer «normas gerais uniformes»⁶, e ambas as interpretações garantem essa finalidade, desde que se opte por uma delas.

sujeitos a um mesmo prazo, independentemente do momento em que ocorra o evento ou se pratique o acto, a partir do qual o prazo tenha início.

22. O argumento decisivo baseia-se na relação entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 1182/71. O n.º 1 deve ler-se como uma disposição que fixa uma regra especial para um só tipo de prazos, ou seja, os que se contam «a partir do momento em que ocorra um evento ou se pratique um acto». Só para eles é que se determina que o dia em que ocorre o evento ou se pratica o acto não entra no cálculo do prazo. No âmbito dos prazos processuais, o Tribunal de Justiça afirmou que «tal regulamentação, que exclui do cálculo dos prazos judiciais o dia em que ocorre o facto que constitui o ponto de partida, visa assegurar a qualquer das partes a plena utilização dos prazos»⁷. Do mesmo modo, no caso do Regulamento n.º 1182/71, todos os particulares ficam

23. Em contrapartida, a norma do n.º 2 aplica-se a todos os tipos de prazos e não só aos que dependem de um evento ou de um acto. É essa a razão pela qual aí se lê «[s]em prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 4» (este último refere-se ao caso especial em que o último dia do prazo seja feriado, domingo ou sábado). É este n.º 2 do artigo 3.º, e não o n.º 1, que estabelece com carácter geral o início e o fim dos prazos, e, veremos a seguir, que o faz de tal modo que os prazos fixados em semanas têm sempre mais um dia do que se tivéssemos em conta semanas de sete dias. E o mesmo acontece com os prazos fixados em meses ou anos.

24. Com efeito, imaginemos que o legislador estabelecia um prazo de uma semana que não se conte a partir de um evento ou de um acto, mas a partir de um determinado dia⁸, por exemplo, 19 de Março de 2004. A norma especial do n.º 1 do artigo 3.º não será aplicável, por não se tratar de um dos prazos nela contemplados. É lógico porque, no caso de um prazo fixado a partir de uma data

5 — V., por exemplo, acórdão de 27 de Março de 1990, Cricket St. Thomas (C-372/88, Colect., p. I-1345, n.º 19).

6 — Segundo considerando do Regulamento n.º 1182/71.

7 — Despacho de 17 de Maio de 2002, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-406/01, Colect., p. I-4561, n.º 14), que remete para o n.º 8 do acórdão Misset/Conselho, já referido.

8 — É frequente fixarem-se prazos deste tipo. V., por exemplo, os estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1392/2001 da Comissão, de 9 de Julho de 2001, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 187, p. 19).

determinada, todos os administrados dispõem plenamente do primeiro dia do prazo. Em tal caso, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, o prazo começará a correr às 00 horas de sexta-feira, 19 de Março de 2004, e terminará às 24 horas do dia que, na última semana do prazo — a semana seguinte —, tenha a mesma denominação, ou seja, às 24 horas de sexta-feira, 26 de Março. Se calcularmos os dias decorridos, veremos que se trata de oito dias completos. Por conseguinte, para o Regulamento n.º 1182/71, um prazo fixado em semanas terá sempre mais um dia do que os correspondentes ao número de semanas estabelecido. Assim, um prazo de uma semana será de oito dias, um prazo de duas semanas, de quinze, etc. O mesmo acontecerá com os prazos fixados em meses ou anos. Deste modo, o argumento da Comissão, que tenta reconduzir os prazos fixados pelo Regulamento n.º 1182/71 à lógica do calendário convencional, parece-me incorrecto.

levaria a que os segundos tivessem mais um dia quando se tratasse de prazos fixados em semanas, meses ou anos, sem que houvesse qualquer razão para introduzir esta diferença de tratamento. Além disso, como os prazos fixados em dias têm sempre a mesma duração, independentemente de se começarem a contar a partir de um determinado dia ou a partir de um evento ou de um acto, também não seria lógico que a duração de um prazo fixado em semanas, meses ou anos variasse consoante o tipo de prazo de que se tratasse.

25. A conclusão deveria ser evidente, pois os prazos contemplados no Regulamento n.º 1182/71, fixados em semanas, meses ou anos, não podem ser diferentes consoante comecem numa determinada data ou dependam de um evento ou de um acto. Se, ao prever a norma especial do n.º 1, o legislador tinha a intenção de garantir igualdade na disponibilidade dos prazos, não seria coerente tratar de uma forma os particulares sujeitos a um prazo cujo início depende de um evento ou de um acto e de outra forma os particulares sujeitos a um prazo que se conta a partir de uma determinada data. Ora, a interpretação defendida pela Comissão

26. Há que considerar, deste modo, que o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 1182/71 desloca o início do *dies a quo* para o início do dia seguinte, nos prazos cujo começo depende de um evento ou de um acto. Na realidade, as restantes horas do dia em que ocorre o evento ou é praticado o acto não são horas úteis para se praticar o acto que depende do prazo, pois não entram na sua contagem. Tendo sido fixado desta forma o *dies a quo* no dia seguinte ao evento ou ao acto de que depende o prazo, a data final deverá coincidir com a denominação ou o número do referido *dies a quo*, e não com o dia anterior, que, apesar de fazer correr o prazo, não entra na sua contagem.

27. Este argumento parece-me necessário e suficiente para resolver a primeira questão no sentido sugerido pelo Governo neerlandês, mas posso ainda acrescentar outras razões. A primeira consiste em destacar que, na proposta original da Comissão, os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º correspondiam a artigos diferentes (os artigos 3.º e 5.º) do regulamento⁹, pelo que parece difícil que uma noção do segundo pudesse referir-se a um conceito do primeiro. A proximidade e a improbabilidade de uma referência do n.º 2 ao n.º 1, quando há no próprio n.º 2 um termo de referência natural para o último dia do prazo, também podem ser tidas em conta ao interpretar o texto finalmente adoptado pelo legislador. Por último, perante a ambiguidade do texto, a interpretação que considero correcta é também a que assegura um grau maior de segurança jurídica tanto aos particulares como às administrações nacionais que devem aplicar os prazos regulados pelo Regulamento n.º 1182/71.

28. Em conclusão, o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1182/71 deve ser interpretado no sentido de que os prazos fixados em semanas, meses ou anos, que devam contar-se a partir do momento em que ocorra um evento ou se pratique um acto, terminarão no fim do dia que, na última semana, no último mês ou no último ano do

prazo, tenha a mesma denominação ou a mesma data que o dia seguinte ao dia em que ocorreu o evento ou se praticou o acto, a partir do qual se devia contar o prazo.

B — A segunda questão prejudicial

29. Esta questão é bastante mais simples do que a primeira. Prova disso é que a Comissão e o Governo neerlandês propuseram dar-lhe resposta negativa, baseando-se em argumentos semelhantes.

30. Efectivamente, o direito comunitário determina com precisão as condições de apresentação dos pedidos em causa no presente processo, nas normas resultantes dos Regulamentos n.ºs 3886/92 e 1182/71. Os mesmos contribuem para o estabelecimento, respectivamente, de uma organização comum de mercado no sector da carne de bovino e de normas gerais e uniformes em matéria de prazos, e fazem-no de forma exhaustiva no que se refere às questões que nos interessam (a duração do prazo para pedir o prémio e a forma de contar esse prazo). Se fosse possível aplicar as disposições administrativas nacionais, a uniformidade do direito comunitário e a igualdade entre operadores económicos ficariam comprometidas.

⁹ — Proposta da Comissão (CEE, Euratom), relativa ao modo de calcular os prazos, apresentada pela Comissão em 27 de Julho de 1969 (JO C 108, p. 10).

31. Por isso, considero que, ao aplicar o artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92, um Estado-Membro não pode determinar livremente o momento em que se considera que foi apresentado um pedido de prémio, aplicando as regras processuais nacionais vigentes no direito interno desse Estado para os prazos nacionais idênticos de apresentação dos pedidos.

especialmente claras devido ao verbo utilizado, que se refere ao momento em que o pedido é apresentado fisicamente à administração competente. As restantes versões também o são, sobretudo se tivermos em conta que o importante é a apresentação à *autoridade competente*. Embora o verbo utilizado noutras versões (em finlandês, «toimittaa», que aparentemente tanto pode significar enviar como entregar; em grego, «υποβάλλεται») seja talvez um pouco mais ambíguo, a menção específica da administração competente faz com que a interpretação mais natural seja a de se entender que o que conta é a data da recepção pela administração e não a do envio.

C — A terceira questão prejudicial

32. A resposta à terceira questão também me parece simples. Como o Governo neerlandês e a Comissão, considero que o artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92 se deve interpretar no sentido de que o que conta é a recepção do pedido pela administração competente e não a sua entrega nos serviços dos correios.

33. Esta é a interpretação correcta para a grande maioria das versões linguísticas. Trata-se das versões francesa («est à introduire auprès de l'autorité compétente»), espanhola («se presentarán ante la autoridad competente»), inglesa («shall be lodged with the competent authority»), italiana («dev'essere presentata all'autorità competente»), portuguesa («devem ser apresentados à autoridade competente»), alemã («sind [...] bei der zuständigen Behörde [...] einzureichen»), dinamarquesa («indgives til medlemsstatens myndigheder») e sueca («skall lämnas in till den berörda medlemsstatens»). As versões inglesa e francesa são

34. A clareza dos textos diferencia o nosso processo do processo C-1/02, Borgmann¹⁰, no qual, como a data pertinente para algumas versões linguísticas da legislação aplicável era a do envio e, para outras, a da recepção, o Tribunal de Justiça optou pela data do envio, considerando que nem a finalidade nem a estrutura da regulamentação se opunham a essa interpretação e que, desse modo, se garantia a segurança jurídica dos operadores económicos. No presente processo, contudo, não há divergências linguísticas que possam justificar tal interpretação.

10 — Acórdão de 1 de Abril de 2004, Colect., p. I-3219.

35. O argumento de que a administração nacional teria podido enviar os dados correspondentes à Comissão no mesmo momento, quer se tenha em conta a data do envio quer a da recepção, não me parece que possa alterar a interpretação do artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92. Um prazo é fixado com carácter geral para todos os operadores e, em princípio, tem por efeito que o acto ao qual esse prazo se refere não poderá praticar-se uma vez terminado tal prazo. De resto, uma prorrogação dos prazos em função das datas em que ocorre o abate dos vitelos e em que se devem enviar os dados à Comissão seria dificilmente conciliável com os princípios da igualdade e da segurança jurídica, para além das complicações práticas que implicaria para as administrações nacionais competentes.

36. Considero, por isso, que o artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92 deve ser interpretado no sentido de que não se pode considerar que um pedido de prémio foi apresentado dentro do prazo, ainda que se prove que foi expedido antes do termo do prazo de três semanas e que foi recebido pela autoridade competente num momento em que esta ainda podia comunicar os dados correspondentes à Comissão no mesmo dia em que o faria se tivesse recebido o pedido de prémio dentro do referido prazo.

D — A quarta questão prejudicial

37. Quanto à questão relativa à validade do artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92, observarei, antes de mais, que ela não se refere à validade do prazo de três semanas, mas à validade da consequência do seu incumprimento, que é sempre o indeferimento do pedido, independentemente da duração do atraso. Segundo o tribunal nacional, o princípio da proporcionalidade implica uma redução escalonada do valor do prémio, conforme os dias de atraso. Isso seria coerente com uma disposição não aplicável ao prémio em causa no presente processo, isto é, o artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 3887/92¹¹, segundo a qual: «Salvo caso de força maior, a apresentação de um pedido fora de prazo dá origem a uma redução, de 1% por dia útil, dos montantes das ajudas afectas correspondentes ao mesmo, aos quais o agricultor teria direito em caso de apresentação atempada. Em caso de atraso superior a vinte e cinco dias, o pedido não é admissível e não pode dar origem à concessão de um montante».

38. O Governo neerlandês e a Comissão consideram que o artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92 é compatível com o princípio da proporcionalidade. O Governo neerlandês distingue o presente processo do

11 — Regulamento da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995 (JO L 156, p. 27).

processo Pressler¹², em que o Tribunal de Justiça declarou inválida uma disposição relativa a uma medida de carácter estrutural que não tinha em conta a duração do atraso na apresentação de um pedido. O Tribunal de Justiça considerou que as autoridades nacionais ainda tinham um prazo muito longo para comunicar a recapitulação das declarações à Comissão. No nosso caso, contudo, estamos perante uma medida conjuntural diferente dos prémios estruturais para os quais a legislação prevê um escalonamento em caso de atraso na apresentação do pedido. Além disso, uma vez que se trata de uma medida conjuntural, a Comissão deve poder avaliar de forma continuada e eficaz os seus efeitos. Segundo o Governo neerlandês e a Comissão, isso exige uma estrita observância do prazo, tornando as consequências da inobservância do mesmo compatíveis com o princípio da proporcionalidade, já que não vão além do necessário para alcançar os objectivos da medida em questão.

39. Esta questão permite-nos tentar esclarecer um aspecto da jurisprudência sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade em matéria de prazos, jurisprudência que nem sempre distingue os prazos cujo incumprimento acarreta uma sanção (a perda de uma caução ou a imposição de uma multa, por exemplo) dos prazos cujo incumprimento tem como consequência uma decisão desfavorável (por exemplo, a não obtenção de um prémio). Esta distinção parece-me importante, pois, quando se trata de sanções,

se justifica um duplo exame: terá de se verificar se o prazo é proporcionado e se a sanção imposta também é proporcionada à gravidade da infracção. Deste ponto de vista, entende-se que o Tribunal de Justiça declarou a invalidade de disposições que impunham uma sanção idêntica, independentemente da gravidade da infracção, da duração do atraso ou do seu impacto na realização do objectivo da regulamentação em causa¹³.

40. Em contrapartida, quando se trata de um prazo cujo incumprimento não implica uma sanção, mas sim uma decisão desfavorável, a apreciação da proporcionalidade deve limitar-se ao prazo fixado, sem se alargar às consequências do seu incumprimento. Pode parecer que o acórdão Pressler, já referido, se opõe a este entendimento, uma vez que o Tribunal de Justiça declarou a invalidade de uma disposição que não permitia aos operadores económicos obterem uma ajuda se apresentassem o seu pedido fora de prazo, «independentemente da importância do atraso»¹⁴. Contudo, o raciocínio que levou o Tribunal de Justiça a declarar a invalidade de tal disposição demonstra que o que era desproporcionado relativamente aos objectivos da regulamentação era o prazo fixado e

12 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1992 (C-319/90, Colect., p. I-203).

13 — V., por exemplo, acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni/FORMA (122/78, Colect., p. 345), e de 6 de Julho de 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Colect., p. I-5461).

14 — N.º 17.

não as consequências do seu incumprimento¹⁵.

sanção. Nos restantes casos, o exame deve limitar-se à proporcionalidade do prazo fixado.

41. De resto, a abordagem proposta está na linha do acórdão Denkavit France/FORMA: «[...] a preclusão por virtude da apresentação do processo com atraso é, regra geral, a consequência normal da expiração de qualquer prazo peremptório e não uma sanção»¹⁶. Assim, parece-me contraditório declarar que um prazo cujo incumprimento não acarreta uma sanção é proporcionado à luz dos objectivos de uma regulamentação e examinar depois a proporcionalidade das consequências do seu incumprimento. Por outras palavras, as consequências negativas que tal prazo tem relativamente aos particulares não constituem uma sanção, resultando sim do seu carácter preclusivo, ou seja, da consequência natural de caducidade quanto à prática do acto ou ao exercício do direito que depende do prazo. Neste caso, a proporcionalidade desse carácter preclusivo faz parte da apreciação da proporcionalidade do próprio prazo, a que todos os particulares ficam igualmente sujeitos e que, normalmente, responde a um interesse geral relacionado com a boa administração. Em suma, considero que só no caso de o incumprimento de um prazo determinar a aplicação de uma sanção é que se deve examinar separadamente a proporcionalidade de tal

42. No presente processo, tratando-se de um prazo cujo incumprimento não implica uma sanção, é suficiente apreciar a proporcionalidade do mesmo, o que evidentemente altera os termos da questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional. Como indicou a Comissão, no âmbito da política agrícola comum, o legislador comunitário dispõe de um poder discricionário, o que implica que o controlo efectuado pelo Tribunal de Justiça se deve limitar ao carácter manifestamente inadequado de uma medida relativamente ao seu objectivo¹⁷. Por conseguinte, o princípio da proporcionalidade não se deve aplicar de forma estrita, a não ser que se pretenda determinar se o prazo é manifestamente desproporcionado. No presente processo, o prazo preclusivo de três semanas do artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92 não me parece manifestamente desproporcionado, mas sim necessário no âmbito da concessão de prémios que têm carácter temporário e que requerem um acompanhamento contínuo por parte da Comissão, tendo em vista a sua eventual adaptação. Considero, também, que a sua duração é razoável e suficiente para que os possíveis beneficiários possam apresentar os seus pedidos dentro do prazo.

15 — Em especial, n.º 16: «[N]ão parece que o respeito absoluto da data de 7 de Setembro para apresentação das declarações de colheita seja indispensável para assegurar à Comissão um conhecimento adequado da produção e das existências no sector vitivinícola até 10 de Dezembro».

16 — Acórdão de 22 de Janeiro de 1986 (266/84, Colect., p. 149, n.º 21).

17 — V., por exemplo, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e outros (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14), e de 11 de Julho de 1989, Schröder (265/87, Colect., p. 2237, n.ºs 21 e 22).

43. Esse tipo de análise global da proporcionalidade de um prazo — sem entrar na apreciação da proporcionalidade das suas consequências — permite-nos ainda evitar ter de distinguir, de forma algo arbitrária, entre medidas conjunturais, para as quais os prazos seriam de observação estrita, e medidas estruturais, para as quais, *a contrario*, os prazos só seriam obrigatórios se a legislação previsse um escalonamento, proporcionado à duração do atraso, das consequências desfavoráveis decorrentes do seu incumprimento. Por último, é evidente que o legislador pode prever esse tipo de escalonamentos, mas isso não significa que um

princípio geral de direito comunitário com carácter constitucional — o princípio da proporcionalidade — o obrigue a fazê-lo e implique a nulidade das disposições que não prevejam tais mecanismos.

44. Consequentemente, considero que o exame da quarta questão prejudicial não revelou nenhum elemento que possa afectar a validade do artigo 50.º-A do Regulamento n.º 3886/92.

III — Conclusão

45. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven, da seguinte forma:

- «1) O artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1182/71 do Conselho, de 3 de Junho de 1971, relativo à determinação das regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos, deve ser interpretado no sentido de que os prazos fixados em semanas, meses ou anos, que devam contar-se a partir do

momento em que ocorra um evento ou se pratique um acto, terminarão no fim do dia que, na última semana, no último mês ou no último ano do prazo, tenha a mesma denominação ou a mesma data que o dia seguinte ao dia em que ocorreu o evento ou se praticou o acto, a partir do qual se devia contar o prazo.

- 2) Ao aplicar o artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece normas de execução dos regimes de prémios previstos no Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1244/82 e (CEE) n.º 714/89, um Estado-Membro não pode determinar livremente o momento em que se considera que foi apresentado um pedido de prémio, aplicando as regras processuais nacionais vigentes no direito interno desse Estado para os prazos nacionais idênticos de apresentação dos pedidos.

- 3) O artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92 deve ser interpretado no sentido de que não se pode considerar que um pedido de prémio foi apresentado dentro do prazo, ainda que se prove que foi expedido antes do termo do prazo de três semanas e que foi recebido pela autoridade competente num momento em que esta ainda podia comunicar os dados correspondentes à Comissão no mesmo dia em que o faria se tivesse recebido o pedido de prémio dentro do referido prazo.

- 4) O exame da quarta questão prejudicial não revelou nenhum elemento que possa afectar a validade do artigo 50.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3886/92.»