

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

8 de Março de 2007 \*

No processo C-45/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Finanzgericht des Landes Brandenburg (Alemanha), por decisão de 9 de Novembro de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 30 de Janeiro de 2006, no processo

**Campina GmbH & Co.**, anteriormente TUFFI Campina emzett GmbH,

contra

**Hauptzollamt Frankfurt (Oder)**,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: R. Schintgen, presidente de secção, M. Ilešič (relator) e E. Levits, juízes,

\* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo grego, por G. Kanellopoulos e S. Papaioannou, na qualidade de agentes,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. Schieferer e C. Cattabriga, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a proporcionalidade do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1001/98 da Comissão, de 13 de Maio de 1998 (JO L 142, p. 22, a seguir «Regulamento n.º 536/93»).
  
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Campina GmbH & Co., anteriormente TUFFI Campina emzett GmbH (a seguir «Campina»), sucessora universal da empresa de transformação e compra de leite Meierei-Zentrale GmbH (a seguir «MZ»), e o Hauptzollamt Frankfurt (Oder), a respeito de um incumprimento mínimo do prazo de comunicação do registo dos cômputos (a seguir «comunicação»).

### **Quadro jurídico comunitário**

- 3 O artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 dispõe:

«Antes de 15 de Maio de cada ano, o comprador comunicará à autoridade competente do Estado-Membro um registo dos cômputos estabelecidos para cada produtor ou, se for caso disso, conforme decisão do Estado-Membro, o volume total,

o volume corrigido em conformidade com o n.º 2 do artigo 2.º e o teor médio de matéria gorda do leite e/ou equivalente-leite que lhe tiver sido entregue por produtores, bem como a soma das quantidades de referência individuais e o teor representativo médio de matéria gorda de que dispuserem esses produtores.»

- 4 O artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93, na redacção inicial, dispunha:

«Em caso de não cumprimento do prazo, o comprador ficará devedor de uma coima igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser superior a 20 000 ecus.»

- 5 Esta disposição foi declarada desproporcionada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Julho de 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (C-356/97, *Colect.*, p. I-5461).

- 6 Entretanto, a Comissão das Comunidades Europeias aprovou o Regulamento n.º 1001/98. O seu artigo 1.º dispõe:

«O n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 passa a ter a seguinte redacção:

‘Em caso de não cumprimento do prazo, o comprador ficará devedor de uma coima calculada do seguinte modo:

- se a comunicação referida no primeiro parágrafo for feita antes de 1 de Junho, a coima será igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser inferior a 500 ecus nem superior a 20 000 ecus,

[...]’»

- 7 O artigo 5.º do 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), dispõe:

«[...]

3. [...] se o comprador não respeitar o prazo referido no n.º 2, ficará devedor de um montante igual à imposição devida por uma superação correspondente a 0,01% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tenham sido entregues pelos

produtores, por dia de atraso. [...] Esse montante não pode ser inferior a 100 euros nem superior a 100 000 euros.

[...]»

- 8 O artigo 2.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1), dispõe:

«Se disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas forem alteradas em momento posterior, as disposições menos severas são aplicáveis retroactivamente.»

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

- 9 Por formulário assinado em 17 de Maio de 1999 e entrado nessa data no Hauptzollamt Cottbus (a seguir «HZA»), a MZ apresentou a comunicação relativa às quantidades de leite que lhe tinham sido entregues pelos produtores no exercício de 1998-1999.
- 10 Do verso desse formulário constava a menção de que essa comunicação deveria entrar no HZA até 14 de Maio. Tendo recebido essa comunicação com três dias de atraso, o HZA, com base no artigo 3.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento

n.º 536/93, decidiu que o incumprimento desse prazo impunha a aplicação de uma coima de montante igual ao da imposição suplementar devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite entregues pelos produtores. Com base nas indicações fornecidas pela MZ relativas à quantidade de leite entregue e tendo em conta o limite de 20 000 ecus, a coima aplicada foi de 39 116,60 DEM.

- 11 A MZ reclamou dessa decisão e requereu a suspensão da sua execução. A MZ alegou que o colaborador a quem tinha confiado a preparação e a expedição das comunicações estava, em 14 de Maio de 1999, sobrecarregado com trabalho, pois tinha de respeitar também outros prazos importantes. Uma vez que o dia 14 de Maio de 1999 foi uma sexta-feira, a comunicação foi entregue no HZA no dia útil seguinte, isto é, segunda-feira, 17 de Maio de 1999.
- 12 Assim, segundo a MZ, embora o HZA não tenha recebido a comunicação na data prevista, o atraso é mínimo, pois o HZA não poderia dar-lhe despacho antes de 17 de Maio de 1999 e, por conseguinte, o atraso não teve consequência alguma. A MZ conclui daí que a coima que lhe foi aplicada é desproporcionada relativamente ao atraso existente.
- 13 Depois de indeferir a suspensão da execução da sua decisão, o HZA suspendeu o processo de reclamação até decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no processo Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, já referido.
- 14 Mais tarde, por decisão de 4 de Julho de 2001, o HZA indeferiu a reclamação da MZ, por improcedente. Com base no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento

n.º 536/93, o HZA salientou, por um lado, que, na aceção dessa disposição, a coima, relativamente às comunicações feitas depois de 14 de Maio de 1999 e antes de 1 de Junho desse ano, era igual a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite entregues pelos produtores, sem que essa coima pudesse, porém, ser inferior a 500 euros ou superior a 20 000 euros, e, por outro lado, que a eventual culpa da MZ não era um critério pertinente, de acordo com os termos do referido regulamento.

- 15 A Campina interpôs recurso de anulação dessa decisão.
- 16 Quanto à argumentação do HZA baseada no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93, a Campina alega que este regulamento é inválido e, portanto, sem efeito, por não prever um mecanismo que tivesse em conta o tempo de atraso e a culpa da empresa em causa quando é aplicada uma coima na aceção desse regulamento. Ora, foi precisamente isso que, no acórdão *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, já referido, o Tribunal de Justiça criticou na redacção inicial dessa disposição.
- 17 O *Hauptzollamt Frankfurt (Oder)* pediu que fosse negado provimento ao recurso, alegando que o artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 já tem suficientemente em conta a duração do atraso ao graduar as coimas em função desse atraso. Indicou que o texto desse regulamento não atende aos critérios da culpa ou do dano objectivo.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o regime de sanções pecuniárias previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 é



desproporcionado, na medida em que, nos casos de atraso mínimo, não introduz nenhuma melhoria na situação do comprador de leite relativamente à que resultava do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93, na versão inicial, que foi declarado inválido pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, já referido.

- 19 Precisa que, pelo menos, o período de 15 de Maio a 1 de Junho é demasiado longo e produz efeitos desproporcionados ao levar a que se aplique uma sanção pecuniária à taxa por inteiro mesmo nos atrasos que não excedem um dia útil, como é aqui o caso, e que não têm qualquer efeito visível no pagamento da imposição suplementar que o comprador deve efectuar antes de 1 de Setembro por força do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 536/93. Acrescenta que, além disso, a exploração leiteira em causa não tem nenhuma imposição suplementar a pagar.
- 20 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a sanção pecuniária não tem em conta a questão de saber se a apresentação tardia da comunicação teve efeitos no procedimento administrativo, em particular, no pagamento até 1 de Setembro. A esse respeito, precisa que o Tribunal de Justiça já salientou que um atraso mínimo no cumprimento do prazo de 15 de Maio não poria em perigo o pagamento da imposição suplementar antes de 1 de Setembro (v. acórdão *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, já referido, n.º 41).
- 21 Nestas condições, o *Finanzgericht des Landes Brandenburg* suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O regime de coimas previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento [n.º 536/93] viola o princípio da proporcionalidade, no caso de a

ultrapassagem do prazo ter sido insignificante e, além disso, não ter tido consequências assinaláveis?»

## **Quanto à questão prejudicial**

### *Observações apresentadas ao Tribunal*

- 22 O Governo grego alega que o respeito do prazo de 15 de Maio é, no processo principal, necessário ao bom funcionamento do sistema da imposição suplementar e da organização comum do mercado do leite e dos produtos lácteos, pois o cálculo dessa imposição é posto em causa pelo atraso na comunicação dos dados a que se refere o artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 536/93.
- 23 Este mesmo governo precisa que as sanções pecuniárias previstas no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 variam em função da importância do atraso e da gravidade da infracção, o que permite, por um lado, incentivar os compradores de leite a respeitar o prazo de 15 de Maio e, por outro, evitar que as explorações leiteiras não sujeitas à imposição suplementar desrespeitem esse prazo. Por último, o intervalo de cerca de quinze dias previsto no artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 não é, para o referido governo, uma medida manifestamente inadequada à realização do objectivo prosseguido.
- 24 Segundo a Comissão, de acordo com o princípio da aplicação retroactiva da sanção pecuniária menos grave para a infracção em causa no processo principal, há que aplicar o Regulamento n.º 1392/2001.

- 25 Refere que esse regulamento, por um lado, fixou a percentagem de 0,01% por dia civil de atraso, em vez da de 0,1% prevista no Regulamento n.º 536/93, e, por outro, reduziu a coima mínima para 100 euros. Na sua opinião, a aplicação do Regulamento n.º 1392/2001 não poderá ser afectada pelo facto de a sanção pecuniária prevista no Regulamento n.º 536/93 ter já sido aplicada à recorrente no processo principal, pois a decisão que aplicou a sanção nesse processo foi impugnada. Assim, a sanção decretada não constitui uma situação jurídica adquirida.
- 26 No que respeita ao princípio da proporcionalidade relativamente às disposições do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93, a Comissão lembra o amplo poder de apreciação de que dispõe em matéria de política agrícola.
- 27 Devido a esse poder, não tinha a obrigação de prever uma graduação diária do montante da sanção pecuniária e podia, portanto, adoptar o regime em causa no processo principal, com base no qual se incentivava assim os compradores que não tinham respeitado o prazo de 15 de Maio a efectuar a comunicação antes do início do período seguinte, a fim de evitar uma sanção mais grave. Ao escolher um período de cerca de quinze dias para cada fase de atraso no cumprimento do prazo dessa comunicação, a Comissão considera não ter excedido manifestamente os limites do seu poder de apreciação.
- 28 Por outro lado, a condenação numa sanção pecuniária com base no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93 não vai além do necessário e adequado para atingir o objectivo pretendido, isto é, incentivar os compradores a transmitirem a comunicação em tempo útil.

- 29 Por último, a Comissão alega que qualquer atraso no cumprimento do prazo pelos compradores leva a uma redução do prazo de que as autoridades nacionais competentes dispõem para calcular o montante da imposição suplementar, representando, portanto, um risco para o bom funcionamento desse regime. Consequentemente, a obrigação de demonstrar que o atraso no cumprimento do prazo teve efeitos no procedimento administrativo teria posto em perigo o efeito dissuasor e a eficácia das sanções pecuniárias.

*Resposta do Tribunal de Justiça*

- 30 No âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 234.º CE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta óptica, compete ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular a questão que lhe foi submetida (acórdão de 4 de Maio de 2006, Haug, C-286/05, Colect., p. I-4121, n.º 17 e jurisprudência aí referida).
- 31 Por outro lado, há que lembrar que o Tribunal de Justiça tem por missão interpretar todas as disposições de direito comunitário de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitam para decidir os litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões que lhe são apresentadas por esses órgãos jurisdicionais (acórdão de 11 de Dezembro de 1997, Immobiliare SIF, C-42/96, Colect., p. I-7089, n.º 28 e jurisprudência aí referida).
- 32 Importa observar que o princípio da aplicação retroactiva da pena mais leve faz parte das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, pelo que deve ser

considerado um princípio geral de direito comunitário cujo respeito é garantido pelo Tribunal de Justiça e que os tribunais nacionais têm de observar (v., neste sentido, acórdão de 3 de Maio de 2005, Berlusconi e o., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Colect., p. I-3565, n.<sup>os</sup> 67 a 69).

- 33 Este princípio encontra expressão, mais particularmente, no artigo 2.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95, disposição segundo a qual incumbe às autoridades competentes aplicar retroactivamente a um comportamento as sanções previstas numa regulamentação sectorial, pelo facto de serem menos graves (v., neste sentido, acórdão de 1 de Julho de 2004, Gerken, C-295/02, Colect., p. I-6369, n.º 61).
- 34 Resulta da decisão de reenvio que, no processo principal, está em causa um atraso mínimo no cumprimento do prazo de 15 de Maio, pois a comunicação chegou à autoridade competente no primeiro dia útil seguinte.
- 35 Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que determinar, portanto, se, numa situação particular como a do processo principal, caracterizada por um atraso mínimo no cumprimento do prazo de 15 de Maio, se deve considerar que o Regulamento n.º 1392/2001 institui um regime de sanções pecuniárias menos grave que o regime do Regulamento n.º 536/93.

- 36 Ora, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1392/2001, a sanção pecuniária pelo incumprimento do prazo de 15 de Maio, como o que está em causa no processo principal, é, por um lado, fixada, por dia civil de atraso, num montante igual à imposição devida por uma superação correspondente a 0,01% da quantidade de referência «vendas directas» de que o comprador dispõe e, por outro lado, esse montante não pode ser inferior a 100 euros nem superior a 100 000 euros.
- 37 Em contrapartida, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro travessão, do Regulamento n.º 536/93, a sanção pecuniária pelo incumprimento do prazo de 15 de Maio, como o que está em causa no processo principal, corresponde a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite entregues ao comprador pelos produtores e, por outro lado, essa sanção não pode ser inferior a 500 ecus nem superior a 20 000 ecus.
- 38 Assim, não se pode deixar de observar, tal como a Comissão acertadamente assinala nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, que, estando em causa um atraso mínimo no cumprimento do prazo de 15 de Maio, como no caso presente, o regime de sanções pecuniárias previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1392/2001 é menos grave do que o regime previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro travessão, do Regulamento n.º 536/93.
- 39 Tendo em conta esta interpretação, não há que decidir quanto à proporcionalidade do regime de sanções pecuniárias previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 536/93.
- 40 Em face do exposto, há que responder à questão submetida que:

- quando aplica uma sanção a um comportamento contrário aos preceitos da regulamentação comunitária, o tribunal nacional deve respeitar o princípio da aplicação retroactiva da sanção mais leve;
  
- no caso de um atraso mínimo no cumprimento do prazo fixado, como o que está em causa no processo principal, o regime das sanções pecuniárias previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1392/2001 é menos grave do que o regime previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro travessão, do Regulamento n.º 536/93.

### **Quanto às despesas**

- <sup>41</sup> Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

**Quando aplica uma sanção a um comportamento contrário aos preceitos da regulamentação comunitária, o tribunal nacional deve respeitar o princípio da aplicação retroactiva da sanção mais leve.**

**No caso de um atraso mínimo no cumprimento do prazo fixado, como o que está em causa no processo principal, o regime das sanções pecuniárias previsto no artigo 5.º, n.º 3, do 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, é menos grave do que o regime previsto no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro travessão, do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1001/98 da Comissão, de 13 de Maio de 1998.**

Assinaturas