

2. Na medida em que os produtos proteicos adquiridos nas condições do Regulamento n.º 563/76 foram revendidos com fundamento em contratos concluídos antes da entrada em vigor deste regulamento, o direito comunitário inclui uma regra segundo a qual o montante da caução constituída com base numa decisão de fixação tomada com fundamento neste regulamento não pode ser restituído, embora a decisão de fixação tenha sido impugnada segundo as vias de recurso de direito nacional, e em seguida anulada em razão da invalidade daquele regulamento. Quando em contrapartida, os produtos comprados, mediante constituição de uma caução tenham sido reven-

didados com base em contratos concluídos após a entrada em vigor daquele regulamento, e se a decisão que fixa a caução tiver sido impugnada segundo as vias de recurso do direito nacional e em seguida anulada em razão da invalidade deste acto, não existe qualquer regra de direito comunitário que constitua obstáculo à restituição do montante da caução.

Nem a perda de uma caução constituída ao abrigo dos regulamentos n. os 563/76 e 677/76, nem o momento em que ocorre esta perda, têm qualquer relevância, do ponto de vista do direito comunitário, para a restituição da caução.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA apresentado no processo 199/86 *

I — Factos e tramitação processual

A — *Enquadramento histórico*

1. Com o objectivo de reduzir as existências de leite em pó desnatado através de uma utilização mais ampla deste produto nos alimentos para animais, o Regulamento n.º 563/76 fazia depender a concessão, aos fabricantes de alimentos para animais, de certas ajudas comunitárias para a utilização de produtos proteicos, bem como a admissão em livre prática na Comunidade de determinados produtos que entram no fabrico de alimentos compostos para animais, da obrigação de comprar certas quantidades de leite em pó desnatado detido pelos organis-

mos de intervenção. Para assegurar o respeito desta obrigação, a concessão de ajudas e a admissão em livre prática estavam subordinadas, quer à prova da compra de leite em pó desnatado quer à constituição prévia de uma caução que seria perdida em caso de não execução da obrigação de compra.

2. Por diferentes acórdãos de 5 de Julho de 1977, proferidos nos processos 114/76, 116/76 e nos processos apensos 119 e 120/76 (Recueil 1977, p. 1211, 1247 e 1269), o Tribunal, decidindo sobre questões prejudiciais colocadas por vários órgãos jurisdicionais nacionais, declarou que o Regulamento n.º 563/76 não era válido porque o preço a que o leite em pó devia ser obrigatoriamente comprado estava fixado num montante tão desproporcionado em relação às condições do mercado que constituía

* Língua do processo: alemão.

uma repartição discriminatória dos encargos entre os diferentes sectores agrícolas e por que além disso, tal obrigação não era necessária para atingir o objectivo pretendido, ou seja o escoamento das existências de leite em pó desnatado.

3. No seguimento da declaração de invalidade do Regulamento n.º 563/76, surgiram vários litígios nos Estados-membros, litígios em que às administrações nacionais era pedida a restituição das cauções constituídas com fundamento naquele regulamento. Um destes litígios deu origem ao acórdão prejudicial do Tribunal de Justiça, de 13 de Maio de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Recueil, p. 1191).

4. Neste processo, para além de outros problemas, tratava-se de determinar se os operadores económicos podiam invocar perante um órgão jurisdicional nacional um direito à restituição, baseado nas regras comunitárias e tendente a obter o reembolso de somas pagas em execução do Regulamento n.º 563/76, declarado inválido, mesmo na hipótese de as somas reclamadas não terem sido pagas pelo interessado directamente, mas pelos seus fornecedores, a quem ele teria reembolsado esses montantes.

5. A este respeito a resposta do Tribunal foi negativa. Tomando em consideração o artigo 5.º do Regulamento n.º 563/76, que previa que:

«Para os contratos concluídos antes da data de entrada em vigor do presente regulamento, os compradores sucessivos dos produtos referidos nos artigos 2.º e 3.º ou dos produtos proteicos resultantes da sua transformação suportarão a incidência do encargo resultante do regime definido no presente regulamento»,

O Tribunal considerou que:

«A existência, durante o período de aplicação do Regulamento n.º 563/76 do Conselho, de um sistema especialmente criado com o fim de escalonar os efeitos económicos das obrigações que impunha priva o fundamento da acção de restituição dos montantes das cauções constituídas e declaradas perdidas, mesmo se tal acção pudesse ser intentada com sucesso apenas por força do direito nacional. A este respeito é indiferente que o operador tenha repercutido este encargo ou que se tenha absterido de o fazer por razões que se prendem com a estratégia económica da sua empresa. *A fortiori*, uma restituição neste âmbito está excluída quando ele próprio não era obrigado a pagar o encargo litigioso e adiantou voluntariamente ou reembolsou o montante aos seus fornecedores.» (tradução provisória)

B — O processo principal

6. Em 1976, a empresa Raiffeisen Hauptgenossenschaft (a seguir a «demandante no processo principal») importou e colocou em livre prática mercadorias abrangidas pelo Regulamento n.º 563/76, após constituição de uma caução de 1 251,84 DM junto do BALM (demandado no processo principal). No entanto não comprou leite em pó desnatado.

7. A demandante no processo principal tinha apresentado uma reclamação contra a decisão de fixação de caução e um recurso perante o tribunal administrativo contra o indeferimento desta reclamação. Na pendência da acção o Tribunal de Justiça declarou a invalidade do Regulamento n.º 563/76, e a demandante tinha sustentado que, tendo em conta a invalidade do regulamento, a obrigação de compra do leite e a constituição da caução eram ilegais. Acrescentava ainda que não tinha podido repercutir nos seus clientes o encargo correspondente à caução. O tribunal administrativo considerou procedente este pedido.

8. O BALM interpôs recurso invocando o acórdão do Tribunal no processo 66/80, anteriormente referido, de acordo com o qual uma acção de restituição das cauções seria destituída de fundamento, tendo em conta o sistema especialmente criado para diluir os efeitos económicos das obrigações impostas pelo Regulamento n.º 563/76. O Hessisches Verwaltungsgerichtshof considerou procedente a apelação e improcedente o recurso inicial fundamentando a sua decisão no acórdão proferido no processo 66/80.

9. Entretanto a caução era declarada perdida por decisão do BALM, contra a qual está pendente uma reclamação.

10. Contra a decisão no recurso de apelação, foi interposto um recurso de revista pela demandante tendente a obter a anulação da decisão do BALM sobre a fixação da caução, bem como a libertação da caução.

11. Por decisão de 22 de Maio de 1986, registado na Secretaria do Tribunal em 31 de Julho de 1986, o Bundesverwaltungsgericht suspendeu a instância até que o Tribunal se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

«1) Existe em direito comunitário alguma norma segundo a qual uma decisão que fixa uma caução,

— tomada com base num regulamento inválido, o Regulamento (CEE) n.º 563/76 do Conselho, de 15 de Março de 1976, e

— impugnada pelas vias de recurso do direito nacional e, por conseguinte, ainda não definitiva,

não pode ser anulada quando por força das regras do direito nacional devia

sê-lo com fundamento na invalidade do Regulamento (CEE) n.º 563/76?

Se a resposta à primeira questão é negativa:

2) Existe em direito comunitário alguma norma segundo a qual uma caução constituída com base numa decisão de fixação

— tomada com fundamento num regulamento inválido, o Regulamento (CEE) n.º 563/76, e

— impugnada pelas vias de recurso do direito nacional e anulada em seguida com fundamento na invalidade do Regulamento (CEE) n.º 563/76,

pode, apesar disso, não ser liberada?

Sendo a resposta à segunda questão afirmativa:

3) a) Esta norma implica que o único caso em que a caução constituída não pode ser liberada é aquele em que esta tenha ficado perdida antes de terem sido proferidos os acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 5 de Julho de 1977 que declararam a invalidade do Regulamento (CEE) n.º 563/76,

b) Ou significa que a caução não pode igualmente ser liberada mesmo no caso de só ter ficado perdida depois da declaração de invalidade do Regulamento (CEE) n.º 563/76?

Sendo a resposta à terceira questão, alínea a) afirmativa:

4) a) Para que uma caução constituída — no caso em apreço, com base no Regulamento (CEE) n.º 563/76, cuja

invalidez foi declarada — fique perdida, é necessário que a decisão que a fixou já não seja susceptível de recurso e se tenha, por conseguinte, tornado definitiva,

b) Ou a caução pode ser declarada perdida mesmo quando está ainda pendente um recurso em que se questiona a legalidade da decisão que lhe serve de base?

5) a) Os efeitos jurídicos resultantes do facto de uma caução se considerar perdida, verificam-se apenas quando a caução é declarada perdida por uma autoridade administrativa,

b) Ou desencadeiam-se automaticamente, a partir do momento em que se encontram preenchidos os requisitos previstos nas disposições que regulamentam a perda da caução, sem que se torne necessária uma decisão administrativa?

Sendo a resposta à quarta questão, alínea b) afirmativa:

6) Existe em direito comunitário alguma norma que estabeleça os efeitos jurídicos de uma situação em que o acto que serviu de base a uma caução que foi prestada e considerada perdida, é seguidamente anulado com fundamento em ilegalidade?»

12. Em conformidade com o artigo 20.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das CE, foram apresentadas observações escritas, em 27 de Outubro de 1986, pela demandante no processo principal, representada por J. Gündisch, advogado, e em 29 de Outubro de 1986, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico, Peter Karpenstein, na qualidade de agente.

13. Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

14. Por decisão de 20 de Maio de 1987, o Tribunal decidiu remeter o processo para a Sexta Secção.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

15. A primeira questão prejudicial visa estabelecer se existe alguma regra de direito comunitário, como é o caso em direito nacional, que se oponha à anulação da decisão de fixação de caução, desprovida de base legal devido ao facto de o Regulamento n.º 563/76 ser inválido.

16. A *demandante no processo principal* vê a existência de uma tal regra em direito comunitário. O seu primeiro argumento é tirado da jurisprudência do Tribunal nos processos 205 e 215/82 (acórdão de 21 de Setembro de 1983, *Deutsche Milchkontor*, Recueil, p. 2633) segundo a qual a restituição das ajudas indevidamente pagas estaria em princípio sujeita às regras do direito nacional, sem prejuízo de determinados limites impostos pelo direito comunitário. Esta jurisprudência deveria aplicar-se ao caso em apreço.

17. A *demandante no processo principal* considera que o acórdão do Tribunal no processo 66/80, acima referido, que constitui a base da argumentação do BALM para defender a tese contrária, não é aplicável ao caso em apreço porque se tratava de um caso diferente tanto no que respeita aos factos como às disposições nacionais em causa.

18. Quanto aos factos, a interessada no processo 66/80, por um lado, não teria impugnado a tempo as decisões que fixavam as

cauções e, por outro, não teria podido provar que não tinha repercutido o encargo que lhe era imposto nos outros estádios do circuito económico. No presente processo, a demandante, por um lado, teria impugnado as decisões e, por outro, não teria tido a possibilidade de repercutir este encargo.

19. Do ponto de vista jurídico, a diferença entre os dois casos reside no facto de que em direito italiano é possível pedir a restituição de somas indevidamente pagas aos poderes públicos, mesmo que não se tenha intentado uma acção no prazo de dez anos previsto por este direito, ao passo que em direito alemão, esta possibilidade está excluída quando o pagamento se funde — como no caso em apreço — num acto administrativo que não tiver sido impugnado no prazo de um mês. Assim, na hipótese de o Tribunal considerar, neste caso, que o direito comunitário se opõe a que a fixação da caução seja anulada, como o permitiria o direito alemão, a demandante no processo principal ver-se-ia privada de toda e qualquer possibilidade de recurso contra um acto administrativo que lhe impõe um encargo, adoptado com base num regulamento inválido. O acórdão do Tribunal declarando a invalidade do Regulamento n.º 563/76 não teria, pois, quaisquer efeitos.

20. Por último a demandante no processo principal sublinha a eventualidade de um conflito entre o direito comunitário e os direitos fundamentais enunciados na Constituição federal no caso de a resposta à primeira questão ser afirmativa.

21. A *Comissão* alega que em regra geral não existe em direito comunitário um princípio geral segundo o qual uma caução fixada pelas autoridades nacionais com fundamento num regulamento comunitário posteriormente declarado inválido, que foi impugnado em tempo útil através das vias de recurso nacionais, não pode ser nem

anulada, nem liberada. Observa, no entanto, que o objecto das duas primeiras questões prejudiciais é verificar se no presente caso se pode deduzir uma resposta diferente, quer do Regulamento n.º 563/76 quer do acórdão do Tribunal no processo 66/80, atrás referido.

22. Quanto ao Regulamento n.º 563/76, a *Comissão* observa que o mesmo se limitava a fixar as condições de constituição da caução e os casos da sua restituição. Era o Regulamento n.º 677/76 (JO L 81, p. 23) que definia as condições em que as cauções deviam ser liberadas ou, pelo contrário, declaradas perdidas. Ora, nada nestes regulamentos permitiria deduzir a intenção de proibir a anulação de uma fixação de caução efectuada com fundamento neles mas afectada de invalidade material.

23. A *Comissão* considera, além disso, que o Tribunal, através do seu acórdão no processo 66/80, quis deixar manifestamente às legislações nacionais que decidissem se os actos que fixam cauções com base no Regulamento n.º 563/76, declarado não válido, podem ser anulados.

24. Propõe, assim, que se responda negativamente à primeira questão.

Quanto à segunda questão

25. Esta questão é colocada na hipótese de a primeira questão ser uma resposta negativa e visa saber se a caução constituída com base numa decisão posteriormente declarada inválida pode não ser liberada.

26. A *demandante no processo principal* sublinha que a liberação da caução é a consequência lógica e necessária que decorre da

anulação da sua base legal. Considera que o acórdão do Tribunal no processo 66/80 não se opõe igualmente a que se responda negativamente a esta questão.

27. A *Comissão* alega que o Regulamento n.º 677/76 pressupõe a validade do Regulamento n.º 563/76 e se limita, assim, a fixar, no artigo 10.º, as condições em que deve ser liberada uma caução validamente constituída. Não seria portanto possível deduzir do Regulamento n.º 677/76 indicações que permitam determinar se as cauções constituídas com fundamento no Regulamento n.º 563/76 deviam ser liberadas no caso de este último ser declarado inválido. Considera todavia que podem ser extraídas indicações do artigo 5.º do Regulamento n.º 563/76 na interpretação que o Tribunal fez desta disposição no seu acórdão no processo 66/80.

28. Com efeito a *Comissão* considera poder deduzir deste acórdão que para os contratos comerciais concluídos *antes* da entrada em vigor do Regulamento n.º 563/76, havia uma regra comunitária específica prevista, a saber o artigo 5.º já referido, que devia de qualquer modo ser respeitado até que o Regulamento n.º 563/76 tivesse sido declarado não válido. Segundo esta regra, tratando-se dos contratos concluídos *antes* da entrada em vigor do Regulamento n.º 563/76, qualquer direito à liberação das cauções constituídas com base nele é destituído de fundamento, em conformidade com o acórdão proferido no processo 66/80.

29. Em contrapartida, em relação aos contratos concluídos *após* a entrada em vigor do Regulamento n.º 563/76, continuaria a ser aplicável a regra geral, segundo a qual cabe ao direito nacional a resposta, não existindo qualquer princípio de direito comunitário que constitua obstáculo a uma liberação das cauções. Além disso a *Comissão* deixa aos órgãos jurisdicionais nacionais o cuidado de precisarem se a prova de que os

encargos decorrentes da caução não foram repercutidos no comprador pode ou não ser exigida. De qualquer modo o direito comunitário não o imporia e a sua aplicação eventual pelos órgãos jurisdicionais nacionais deveria fazer-se nos limites traçados pela jurisprudência do Tribunal nomeadamente no acórdão de 9 de Novembro de 1983 (processo 199/82, San Giorgio, Recueil, p. 3595).

Quanto à terceira questão

30. A terceira questão é colocada na hipótese de ser dada uma resposta afirmativa à segunda questão. Coloca o problema de saber se a não liberação de uma caução depende do momento em que a mesma tinha sido declarada perdida, ou seja antes ou após os acórdãos do Tribunal que declaram a invalidade do Regulamento n.º 563/76.

31. A *demandante no processo principal* não responde a esta questão bem como às questões seguintes, considerando que face às respostas propostas para as duas primeiras questões não cabe tomar qualquer posição.

32. A *Comissão* considera que o momento em que as autoridades encarregadas de procederem à aplicação dos regulamentos n.ºs 563/76 e 677/76 declararam a perda de uma caução, constituída em conformidade com estes regulamentos não tem qualquer interesse para a questão da liberação de uma caução que é litigiosa no âmbito do processo principal. Determinante é exclusivamente a vontade do Conselho, expressa sob a forma do artigo 5.º do Regulamento n.º 563/76, e tendente a fazer suportar os encargos financeiros decorrentes do regime de caução pelos compradores das forragens proteicas. A repartição dos encargos definida no artigo 5.º estaria certamente apenas relacionada com os contratos já concluídos

no momento da entrada em vigor do regulamento, mas abrangeria, na medida em que se tratasse de tais contratos antigos, quer uma caução simplesmente constituída, quer o montante definitivamente pago com fundamento numa caução perdida. Na opinião da Comissão, não existe qualquer diferença fundamental entre os dois casos: com efeito tratar-se-ia em ambos os casos de prestação de um encargo imposto ao importador pelo Regulamento n.º 563/76. Uma vez que os encargos resultantes do referido regulamento deviam ser repercutidos num terço segundo a vontade expressa do legislador comunitário, a Comissão considera que o

acórdão do Tribunal no processo 66/80 excluiu todo e qualquer reembolso nos dois casos, isto sempre na medida em que se trate de antigos contratos. O termo «somadas perdas» utilizado pelo Tribunal não seria um termo técnico.

Quanto às quarta, quinta e sexta questões

33. Nem a réquerente no processo principal nem a Comissão apresentaram observações sobre estas questões.

C. Kakouris
Juiz relator