



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

13 de dezembro de 2012*

«Proteção dos interesses financeiros da União — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 —
Artigos 4.º e 5.º — Sanção administrativa — Medida administrativa — Regulamento (CEE)
n.º 822/87 — Ajudas à armazenagem privada de mostos de uvas concentrados —
Origem comunitária — Regulamento (CEE) n.º 1059/83 — Contrato de armazenagem a longo prazo —
Artigo 2.º, n.º 2 — Artigo 17.º, n.º 1, alínea b) — Diminuição da ajuda em função da gravidade
da infração»

No processo C-670/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Conseil d'État (França), por decisão de 28 de novembro de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de dezembro de 2011, no processo

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

contra

Vinifrance SA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, J.-C. Bonichot, C. Toader (relatora), A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de outubro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), por H. Didier e F. Pinet, avocats,
- em representação do Governo francês, por G. de Bergues, S. Menez e C. Candat, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por M. Szpunar e B. Majczyna, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por B. Schima e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 822/87 do Conselho, de 16 de março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2253/88 do Conselho, de 19 de julho de 1988 (JO L 198, p. 35, a seguir «Regulamento n.º 822/87»), do Regulamento (CEE) n.º 1059/83 da Comissão, de 29 de abril de 1983, relativo aos contratos de armazenagem para vinho de mesa, mosto, mosto concentrado e mosto concentrado retificado (JO L 116, p. 77; EE 03 F27 p. 163), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2646/1999 da Comissão, de 15 de dezembro de 1999 (JO L 324, p. 10, a seguir «Regulamento n.º 1059/83»), bem como do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), que sucedeu ao Office national interprofessionnel des vins (Onivins), à Vinifrance SA (a seguir «Vinifrance»), a propósito da recuperação da totalidade das ajudas à armazenagem recebidas por esta última.

I — Quadro jurídico

A — Regulamentação relativa à organização comum do mercado vitivinícola

1. Regulamento n.º 822/87

- 3 Resulta do artigo 1.º e do Anexo I, ponto 6, do Regulamento n.º 822/87 que este regula, nomeadamente, o mosto de uvas concentrado, definido como o mosto de uvas não caramelizado obtido por desidratação parcial de mosto de uvas e «produzido na Comunidade».
- 4 A este respeito, o artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, deste regulamento prevê:

«1. É instituído um regime de ajudas à armazenagem privada:

[...]

— de mosto de uvas, de mosto de uvas concentrado e de mosto de uvas concentrado retificado.

2. A concessão das ajudas referidas no n.º 1 fica dependente da celebração de um contrato de armazenagem a longo prazo com os organismos de intervenção [...]»

2. Regulamento n.º 1059/83

- 5 Resulta do seu artigo 1.º que o Regulamento n.º 1059/83 estabelece as regras de aplicação para a celebração de contratos de armazenagem.

6 O terceiro considerando deste regulamento indica que, uma vez que «os contratos [são] celebrados entre os organismos de intervenção e os produtores que o solicitem[,] é conveniente dar uma definição de produtor e, tendo em conta as obrigações às quais deve estar sujeito, exigir que ele seja proprietário do produto que é objeto do contrato de armazenagem».

7 O artigo 2.º do referido regulamento tem a seguinte redação:

«1. Os organismos de intervenção apenas celebram contratos com produtores isolados ou agrupados.

Na aceção do presente regulamento, entende-se por produtor qualquer pessoa individual ou coletiva ou agrupamento destas pessoas que transforme ou mande transformar:

- uvas frescas em mosto,
- mosto em mosto concentrado, ou em mosto concentrado retificado,
- uvas frescas, mosto ou mosto parcialmente fermentado em vinho de mesa.

2. Um produtor só pode celebrar um contrato para um produto elaborado por si ou sob a sua responsabilidade e do qual é ainda proprietário.»

8 O artigo 12.º deste regulamento fixa forfetariamente, por dia e por hectolitro, o montante da ajuda à armazenagem, válido para toda a União Europeia, nomeadamente para os mostos.

9 O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1059/83 dispõe:

«Salvo caso de força maior,

- a) A ajuda não será concedida se o produtor não cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude do n.º 2 do artigo 7.º, do artigo 15.º, do artigo 16.º e, se for caso disso, do n.º 2 do artigo 10.º,
- b) A ajuda a pagar será diminuída de um montante fixado pela autoridade competente se o produtor não cumprir uma das obrigações que lhe incumbem em virtude do presente regulamento ou do contrato, que não sejam as referidas na alínea a); o montante depende da gravidade da infração cometida.»

B — *Regulamento n.º 2988/95 relativo à proteção dos interesses financeiros da União*

10 O quarto, quinto e oitavo considerandos do Regulamento n.º 2988/95 têm a seguinte redação:

«Considerando que a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias;

Considerando que os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as medidas e sanções administrativas que lhes dizem respeito, estão previstos em regulamentos setoriais em conformidade com o presente regulamento;

[...]

Considerando que o direito comunitário instituiu sanções administrativas comunitárias no âmbito da política agrícola comum; que devem ser igualmente instituídas sanções da mesma natureza noutros domínios;»

11 O artigo 1.º deste regulamento prevê:

«1. Para efeitos da proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adotada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogêneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário.

2. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

12 Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, «[a]s disposições do direito comunitário determinam a natureza e o âmbito das medidas e sanções administrativas necessárias à aplicação correta da regulamentação considerada em função da natureza e da gravidade da irregularidade, do benefício concedido ou da vantagem recebida e do grau de responsabilidade».

13 O artigo 4.º do mesmo regulamento, que figura sob o título II do mesmo e tem a epígrafe «Medidas e sanções administrativas», prevê:

«1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

— através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

[...]

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros que podem ser determinados de forma fixa.

[...]

4. As medidas previstas no presente artigo não são consideradas sanções.»

14 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

- a) Pagamento de multa administrativa;
- b) Pagamento de montante superior às quantias indevidamente recebidas ou elididas, eventualmente acrescidas de juros; este montante complementar, determinado de acordo com uma percentagem a fixar em regulamentações específicas, não pode ultrapassar o nível estritamente necessário para lhe conferir caráter dissuasor;
- c) Privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem;

d) Exclusão ou retirada do benefício da vantagem durante um período posterior ao da irregularidade;
[...]]»

II — Factos no processo principal e questões prejudiciais

- 15 A Vinifrance é uma sociedade que tem por atividade a venda e a corretagem de vinhos a granel e de concentrados de uvas. No mês de dezembro de 1997, esta sociedade adquiriu 34 408 hectolitros de mostos de uvas a dois fornecedores italianos, as sociedades Cantine Trapizzo e Far Vini. No quadro de dois contratos de armazenagem a longo prazo, celebrados em 23 de janeiro e 4 de fevereiro de 1998 com a Onivins, a Vinifrance mandou concentrar os seus mostos de uvas em Itália e armazenou-os em França. O primeiro contrato de armazenagem era relativo a 8 110 hectolitros de mostos de uvas concentrados que tinham sido fornecidos pela sociedade Cantine Trapizzo, enquanto o segundo contrato era relativo a 1 215 hectolitros fornecidos pela sociedade Far Vini. Em aplicação do artigo 32.º do Regulamento n.º 822/87, a Vinifrance recebeu a este título, respetivamente, em 10 de março e 6 de abril de 1988, ajudas à armazenagem que se elevavam a 170 391,31 euros e a 23 280,79 euros.
- 16 Uma fiscalização realizada à Vinifrance, durante os meses de maio, junho e julho de 2000, pela Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), permitiu apurar, por um lado, que a sociedade Far Vini já não existia desde o ano de 1992 e que nenhuma empresa vinícola se situava na morada indicada nas faturas e, por outro, que a maior parte dos mostos de uvas adquiridos pela Vinifrance à sociedade Cantine Trapizzo tinha, na realidade, sido fornecida a esta última pela sociedade Far Vini.
- 17 Tendo em conta a inexistência da sociedade Far Vini à data dos contratos de venda, o relatório da ACOFA concluiu, no essencial, que a origem comunitária dos mostos de uvas fornecidos direta ou indiretamente pela sociedade Far Vini era incerta e que não havia a certeza de que a Vinifrance fosse a proprietária dos mesmos. Em contrapartida, a ACOFA não parece ter posto em causa a origem comunitária e a propriedade dos mostos de uvas que tinham sido adquiridos pela Vinifrance à sociedade Cantine Trapizzo, mas que não tinham sido fornecidos a esta última pela sociedade Far Vini, ou seja, uma quantidade, antes da concentração, de 4 587,8 hectolitros de mostos de uvas, dos 34 408 hectolitros em causa.
- 18 Tendo em conta o relatório da ACOFA, o diretor da Onivins, por decisão de 23 de dezembro de 2003, retirou a totalidade das ajudas à armazenagem que tinham sido pagas à Vinifrance, considerando, essencialmente, que esta última não estava em posição de demonstrar que os mostos de uvas fornecidos direta ou indiretamente pela sociedade Far Vini tinham origem comunitária, nem de provar, além disso, que era proprietária dos mesmos.
- 19 Através de recurso interposto em 16 de janeiro de 2004 no tribunal administratif de Montpellier, a Vinifrance pediu a anulação desta decisão. Na sentença de 15 de junho de 2007, este órgão jurisdicional anulou a referida decisão, com fundamento em que a Onivins não podia legalmente exigir o reembolso da totalidade da ajuda.
- 20 Com efeito, segundo o tribunal administratif de Montpellier, o artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83 só permite exigir um reembolso parcial, proporcional à gravidade da infração cometida pelo produtor. Ora, este tribunal considerou que as infrações censuradas à Vinifrance estavam abrangidas por este artigo 17.º Em particular, concluiu que a acusação de que a Vinifrance não podia demonstrar a origem comunitária e a propriedade dos mostos de uvas só tinha fundamento parcial e não dizia respeito à totalidade dos mostos de uvas em causa nos contratos de armazenagem. Portanto, este órgão jurisdicional declarou que a decisão da Onivins era ilegal por exigir um reembolso integral, incluindo a parte da ajuda legalmente atribuída.

- 21 O Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), que sucedeu à Onivins, interpôs recurso desta sentença para a cour administrative d'appel de Marseille. Por acórdão de 15 de junho de 2009, este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso, considerando, nomeadamente, que o tribunal administratif de Montpellier tinha feito uma correta aplicação do artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83. Em particular, considerou que o simples facto de o diretor da Onivins ter exigido o reembolso da totalidade da ajuda, incluindo a parte da mesma relativa aos mostos de uvas cuja origem e propriedade não tinham sido contestadas pela ACOFA, era suficiente para demonstrar, de qualquer modo, que esta decisão estava viciada por um erro de direito.
- 22 A FranceAgriMer, organismo que sucedeu à Viniflor, interpôs recurso desse acórdão para o Conseil d'État, alegando, nomeadamente, que a cour administrative d'appel de Marseille tinha cometido um erro de direito, por um lado, ao considerar que a decisão do diretor da Onivins não podia exigir o reembolso integral da ajuda recebida pela Vinifrance e, por outro, ao deduzir desta circunstância que a referida decisão devia ser anulada na sua totalidade.
- 23 Com efeito, segundo a FranceAgriMer, as irregularidades cometidas não estão abrangidas pelo artigo 17.º do Regulamento n.º 1059/83. Portanto, na falta de disposição expressa prevista por esta regulamentação setorial no que respeita às irregularidades censuradas, no caso, o facto de a Vinifrance não ter provado que era a proprietária dos mostos de uvas, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1059/83, nem que estes tinham origem comunitária, como exigia o Regulamento n.º 822/87, essas irregularidades, que implicavam a nulidade dos contratos de armazenagem com base nos quais as ajudas tinham sido pagas, deviam ser objeto de uma medida de retirada da vantagem indevidamente obtida. Assim, a FranceAgriMer alega que, com fundamento no Regulamento n.º 2988/95, a Onivins tinha podido exigir legalmente o reembolso integral das duas ajudas à armazenagem privada que tinham sido concedidas à Vinifrance. A título subsidiário, este organismo de intervenção alega que a decisão da Onivins não devia ter sido anulada na totalidade, mas unicamente na medida em que exigia o reembolso da parte da ajuda relativamente à qual não tinha sido posto em causa o respeito das condições do regulamento.
- 24 Nestas condições, o Conseil d'État decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Um produtor que beneficiou de ajudas comunitárias para a armazenagem de mostos de uvas concentrados, em contrapartida da celebração de um contrato de armazenagem com o organismo nacional de intervenção, e adquiriu a uma sociedade fictícia ou inexistente os mostos de uvas, que em seguida concentrou sob a sua responsabilidade antes de os armazenar, poderá ser considerado proprietário dos mostos de uvas concentrados, na aceção das disposições do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento [...] n.º 1059/83 [...]? O artigo 17.º deste mesmo regulamento é aplicável caso o contrato de armazenagem celebrado com o organismo nacional de intervenção padeça de um vício particularmente grave, decorrente do facto de a sociedade que celebrou o contrato com o organismo nacional de intervenção não poder ser considerada proprietária dos produtos armazenados?
 - 2) No caso de um regulamento setorial, como o [Regulamento n.º 822/87], instituir um dispositivo de ajudas comunitárias sem lhe associar um regime sancionatório, a aplicar em caso de incumprimento das suas disposições, dever-se-á aplicar o [Regulamento n.º 2988/95], caso um tal incumprimento se verifique?
 - 3) No caso de um operador económico não cumprir as obrigações definidas num regulamento comunitário setorial, como o Regulamento n.º 1059/83, nem os requisitos aí previstos para a obtenção do direito às ajudas comunitárias e de o referido regulamento setorial prever um regime de medidas ou sanções, como é o caso do artigo 17.º do referido regulamento, será esse regime aplicável, com exclusão de qualquer outro previsto no direito da União [...], quando o

incumprimento em causa prejudicar os interesses financeiros da União [...]? Ou, em caso de incumprimento, será o regime de medidas e sanções administrativas previsto no Regulamento n.º 2988/95, o único aplicável? Ou ainda, serão os dois regulamentos aplicáveis?

- 4) No caso de serem aplicáveis tanto o regulamento setorial como o Regulamento n.º 2988/95, de que forma devem as suas disposições ser combinadas para se determinar as medidas e [as] sanções a aplicar?
- 5) No caso de um operador económico ter cometido várias infrações ao direito da União, integrando algumas delas o âmbito do regime de medidas ou sanções de um regulamento setorial, enquanto outros constituem irregularidades na aceção do Regulamento n.º 2988/95, será este último regulamento o único aplicável?»

III — Quanto às questões prejudiciais

A — Quanto à primeira parte da primeira questão

- 25 Com a primeira parte da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, numa situação como a que está em causa no processo principal, em que a inexistência da sociedade que é suposta ter vendido os mostos de uvas tem por consequência a impossibilidade de demonstrar a origem comunitária destes últimos, o produtor que tenha adquirido os referidos mostos de uvas a essa sociedade pode, todavia, celebrar validamente um contrato de armazenagem dos mesmos, incluindo no que respeita à obrigação de ser «ainda proprietário» desses mostos de uvas, prevista no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1059/83, e beneficiar, a esse título, de uma ajuda à armazenagem ao abrigo do Regulamento n.º 822/87.
- 26 Há que salientar que, embora seja certo que o artigo 2.º do Regulamento n.º 1059/83 define o conceito de «produtor» na aceção deste regulamento e exige, nomeadamente, que este seja «proprietário» dos mostos de uvas para poder validamente concluir com o organismo de intervenção um contrato de armazenagem que lhe confere o direito a uma ajuda à armazenagem, esta norma não dá uma definição do conceito de «proprietário».
- 27 No entanto, este regulamento só estabelece as regras de aplicação do Regulamento n.º 822/87, no que respeita aos contratos de armazenagem que conferem o direito a receber uma ajuda à armazenagem.
- 28 Ora, como justamente salientaram a FranceAgriMer e a Comissão Europeia, a questão de saber se um operador pode ser qualificado de «proprietário», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1059/83, e, portanto, se pode celebrar um contrato de armazenagem que confira o direito a uma ajuda à armazenagem, só se coloca na hipótese de os mostos de uvas estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 822/87. Neste aspeto, não é contestado que, em aplicação da regulamentação em causa, apenas os mostos de uvas de origem comunitária podiam dar direito a uma ajuda à armazenagem, como prevista nesse regulamento.
- 29 No processo principal, é pacífico que a Vinifrance não produziu ela própria os mostos de uvas, mas que os adquiriu por contrato de compra e venda. Ora, concluiu-se que esse contrato de compra e venda tinha sido celebrado com uma sociedade que não tinha existência legal no momento da celebração do mesmo e que, por esse facto, a origem comunitária dos mostos de uvas fornecidos direta ou indiretamente pela referida sociedade não podia ser demonstrada.
- 30 Nestas circunstâncias, independentemente da questão de saber se a Vinifrance, enquanto «produtor», tinha sido, de direito ou de facto, proprietária das mercadorias em causa, na medida em que não podia ser entendido que estas eram mostos de uvas de origem comunitária, não se pode considerar,

em caso algum, que este operador tinha adquirido mostos de uvas abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 822/87, que lhe permitiam beneficiar de uma ajuda à armazenagem nos termos deste regulamento.

- 31 Tendo em conta o que precede, há que responder à primeira parte da primeira questão que, numa situação como a que está em causa no processo principal, em que a inexistência da sociedade que é suposta ter vendido mostos de uvas tem por consequência que a origem comunitária desses mostos não pode ser demonstrada, o produtor que tenha adquirido esses mostos de uvas a essa sociedade não pode, em caso algum, beneficiar de uma ajuda à armazenagem ao abrigo do Regulamento n.º 822/87.

B — Quanto à segunda parte da primeira questão e quanto às questões segunda a quinta

- 32 Com a segunda parte da sua primeira questão e com as questões segunda a quinta, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83 deve ser interpretado no sentido de que o regime de sanções que prevê se aplica ao caso de um produtor que beneficiou de ajudas à armazenagem, ainda que a maior parte dos mostos de uvas que foram objeto dos contratos de armazenagem apresentados como base dos pedidos de ajuda não fossem de origem comunitária, ao contrário do que exige o Regulamento n.º 822/87. Além disso, com estas questões, este órgão jurisdicional pretende saber se, e em que medida, as disposições do Regulamento n.º 2988/95 podem constituir um fundamento jurídico complementar ou alternativo para punir essas irregularidades.

1. Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 33 A FranceAgriMer e o Governo francês alegam, no essencial, que o artigo 17.º do Regulamento n.º 1059/83 não se destina a regular os procedimentos relativos a irregularidades como as que estão em causa no processo principal. Com efeito, por um lado, o n.º 1, alínea a), deste artigo estabelece um regime de sanções para os incumprimentos das obrigações resultantes de determinadas disposições deste regulamento, limitativamente enumeradas, mas que não estão em causa no processo principal. Por outro lado, o n.º 1, alínea b), do referido artigo 17.º prevê, é certo, uma sanção para a violação de outras obrigações resultantes deste regulamento ou dos contratos de armazenagem. Porém, esta sanção, que consiste na diminuição da ajuda paga, em função da gravidade da infração cometida, não se pode aplicar a vícios com a gravidade da falta de qualidade de proprietário dos mostos de uvas, que constitui uma violação do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1059/83, ou à impossibilidade de demonstrar a origem comunitária dos mostos de uvas que permitiram a obtenção da ajuda à armazenagem, a qual constitui uma violação de uma obrigação fundamental e inerente à concessão de uma ajuda à armazenagem, conforme prevista pelo Regulamento n.º 822/87.
- 34 Em particular, o Governo francês considera que o artigo 17.º do Regulamento n.º 1059/83 estabelece sanções relacionadas com a execução dos contratos de armazenagem. Ora, as irregularidades salientadas no processo principal dizem respeito às próprias condições de celebração desses contratos e, portanto, à validade dos mesmos para fins de concessão das ajudas à armazenagem.
- 35 Na falta de sanção definida na regulamentação setorial aplicável, no caso, os Regulamentos n.ºs 822/87 e 1059/83, a FranceAgriMer e o Governo francês consideram que o Regulamento n.º 2988/95 se destina a ser aplicado na medida em que as violações censuradas constituam irregularidades na aceção do artigo 1.º deste último regulamento. A este respeito, salienta que o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 5.º deste regulamento não pode servir de fundamento jurídico para aplicar uma sanção administrativa. Consideram, contudo, que o artigo 4.º do referido regulamento, ao consagrar o princípio geral do direito da União segundo o qual existe uma obrigação de reembolso de todas as ajudas comunitárias indevidamente recebidas, pode constituir o fundamento jurídico destinado à recuperação da totalidade das ajudas à armazenagem em causa no processo principal.

- 36 O Governo polaco considera, por seu lado, que, quando uma regulamentação setorial não prevê a imposição de uma sanção com vista a punir uma irregularidade, há que aplicar as sanções que foram previstas no direito nacional, desde que estas existam. Assim sendo, este governo salienta que a obrigação de reembolsar uma ajuda indevidamente recebida resulta do conceito de «medida administrativa», na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95, e não obsta a que, além dessa retirada, seja aplicada uma sanção administrativa.
- 37 A Comissão alegou, num primeiro momento, que, na medida em que os dois incumprimentos regulamentares constatados dizem apenas respeito a uma parte dos mostos de uvas em causa no processo principal, a decisão de retirar integralmente as duas ajudas à armazenagem, adotada pelo organismo de intervenção francês, comportava, na realidade, dois aspetos.
- 38 Por um lado, esta decisão consistiu na retirada da parte das ajudas à armazenagem ligadas às quantidades dos mostos de uvas relativamente às quais a Vinifrance não tinha apresentado a prova de que ela era a «proprietária» e de que tais quantidades eram de origem comunitária. A este respeito, a Comissão salientava que, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça, essa retirada constitui a simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultante da regulamentação da União não estavam preenchidas, fazendo com que o benefício seja indevido e justificando assim a obrigação de o restituir.
- 39 Por outro lado, no que respeita à retirada da parte das ajudas ligadas às quantidades de mosto de uvas provenientes exclusivamente da sociedade Cantine Trapizzo e relativamente às quais não foi apurada nenhuma violação das obrigações regulamentares, a Comissão alegava que essa parte da referida decisão devia ser analisada como uma sanção. No entanto, esta não teria fundamento jurídico, nem no Regulamento n.º 2988/95, nem nos Regulamentos setoriais n.ºs 822/87 e 1059/83, nem ainda no direito nacional.
- 40 Não obstante, na audiência, a Comissão indicou que, na medida em que, após a concentração, já não era possível distinguir os mostos de uvas de origem comunitária dos mostos de uvas de origem não comunitária, considerava que, dadas as circunstâncias, a totalidade das ajudas à armazenagem devia ser recuperada através de uma medida administrativa.

2. Resposta do Tribunal de Justiça

a) Considerações gerais sobre o Regulamento n.º 2988/95

- 41 Há que recordar que o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 institui uma regulamentação geral em matéria de controlos homogêneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no âmbito do direito comunitário, e isso, como resulta do terceiro considerando do referido regulamento, a fim de combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros da União (acórdãos de 24 de junho de 2004, Handlbauer, C-278/02, Colet., p. I-6171, n.º 31, e de 22 de dezembro de 2010, Corman, C-131/10, Colet., p. I-14199, n.º 36).
- 42 Decorre, assim, do quarto considerando do Regulamento n.º 2988/95 que a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas da União. Além disso, nos termos do quinto considerando do mesmo regulamento, os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as respetivas medidas e sanções administrativas, estão previstos em regulamentos setoriais, em conformidade com o Regulamento n.º 2988/95 (acórdão de 1 de julho de 2004, Gerken, C-295/02, Colet., p. I-6369, n.º 55).

- 43 No domínio dos controlos e da punição das irregularidades cometidas no âmbito do direito da União, o legislador da União, ao adotar o Regulamento n.º 2988/95, instituiu uma série de princípios e exigiu que, regra geral, todos os regulamentos setoriais respeitassem esses princípios (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de março de 2008, Jager, C-420/06, Colet., p. I-1315, n.º 61; de 21 de julho de 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Colet., p. I-6843, n.º 69; e de 4 de outubro de 2012, ED & F Man Alcohols, C-669/11, n.º 45). Resulta, ainda, deste regulamento que ele se aplica igualmente às regulamentações setoriais existentes no momento da sua entrada em vigor (v., neste sentido, acórdão de 17 de julho de 1997, National Farmers' Union e o., C-354/95, Colet., p. I-4559, n.º 39).
- 44 O Regulamento n.º 2988/95 destina-se a reger todas as situações de «irregularidade» na aceção do artigo 1.º do mesmo, isto é, uma violação de uma disposição de direito da União que resulte de um ato ou de uma omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União ou orçamentos geridos por esta, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta da União quer por uma despesa indevida.
- 45 A este respeito, qualquer «irregularidade» na aceção do artigo 1.º deste regulamento dá lugar à aplicação de medidas e sanções administrativas (v., neste sentido, acórdão de 5 de junho de 2012, Bonda, C-489/10, n.º 33).
- 46 O artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95 prevê, assim, que qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida, nomeadamente, através da obrigação de pagar os montantes em dívida ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos.
- 47 Relativamente às irregularidades intencionais ou causadas por negligência, o artigo 5.º deste regulamento limita-se a prever que estas podem conduzir a certas sanções administrativas enumeradas neste artigo (v. acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o., C-367/09, Colet., p. I-10761, n.º 35).
- 48 A referida disposição não determina de forma precisa qual das sanções que enumera deve ser aplicada no caso de uma irregularidade que lese os interesses financeiros da União (v. acórdãos, já referidos, SGS Belgium e o., n.º 36, e ED & F Man Alcohols, n.º 46).
- 49 Com efeito, resulta do artigo 2.º do Regulamento n.º 2988/95, nomeadamente do seu n.º 3, lido em conjugação com o quinto e oitavo considerandos deste regulamento, que cabe ao legislador da União prever regulamentações setoriais que instituem sanções administrativas, à semelhança das que já existiam quando o referido regulamento foi adotado no âmbito da política agrícola comum (v. acórdão SGS Belgium e o., já referido, n.º 37).
- 50 Resulta do artigo 5.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Regulamento n.º 2988/95 que a privação total ou parcial da vantagem concedida pela regulamentação comunitária, mesmo que o agente tenha beneficiado indevidamente de apenas parte dessa vantagem, constitui uma sanção administrativa (v., neste sentido, acórdão Bonda, já referido, n.º 34). No entanto, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, tal sanção, mesmo de caráter não penal, só poderá ser aplicada se assentar numa base legal clara e inequívoca (v. acórdãos de 14 de dezembro de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Colet., p. I-11569, n.º 56; de 11 de julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colet., p. I-6453, n.º 52; e de 6 de abril de 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Colet., p. I-3269, n.º 15) e não pode, por conseguinte, ser aplicada apenas com base nestas disposições (v., neste sentido, acórdão SGS Belgium e o., já referido, n.º 43).

b) Quanto à articulação dos Regulamentos setoriais n.ºs 822/87 e 1059/83 com o Regulamento n.º 2988/95

51 No quadro do sistema de ajudas à armazenagem instituído pelo Regulamento n.º 822/87, há que salientar que apenas a armazenagem de mostos de uvas de origem comunitária pode ser objeto dessas ajudas. Além disso, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, desse regulamento, essa ajuda fica dependente da celebração, entre o produtor e um ou mais organismos de intervenção, de um ou mais contratos de armazenagem cuja validade é uma condição de elegibilidade para as referidas ajudas.

52 O não respeito da obrigação referente à origem comunitária dos mostos de uvas constitui uma violação de disposições do direito da União, lesiva para o orçamento da União, por criar uma despesa indevida. Tal incumprimento está assim abrangido pelo conceito de «irregularidade» na aceção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95.

i) Quanto à possibilidade de aplicar uma sanção com fundamento no artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83

53 No que respeita a saber se uma irregularidade na aceção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 pode ser punida com fundamento no artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83, que constitui uma regulamentação setorial, importa salientar que este artigo 17.º, n.º 1, prevê dois tipos de sanções.

54 Com efeito, por um lado, o artigo 17.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento prevê que a ajuda à armazenagem não será concedida quando o produtor não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.º, n.º 2, 15.º e 16.º e, se for caso disso, 10.º, n.º 2, deste mesmo regulamento. Essas obrigações, que não estão em causa no processo principal, são relativas, no essencial, às condições de execução do contrato de armazenagem que vincula o produtor ao organismo de intervenção e dizem respeito à eventual obstrução deste produtor aos controlos que podem ser levados a cabo por este organismo, bem como às próprias condições de armazenagem dos mostos de uvas que são objeto do referido contrato.

55 Por outro lado, a alínea b) do referido artigo 17.º, n.º 1, prevê, no que respeita às outras obrigações que incumbem ao produtor, por força deste regulamento ou por força do contrato de armazenagem, que os incumprimentos às referidas obrigações dão lugar a uma diminuição da ajuda em função da gravidade da infração cometida.

56 A este respeito, há que salientar que, nos regulamentos anteriores ao Regulamento n.º 1059/83, a disposição correspondente ao artigo 17.º deste último previa apenas a aplicação de uma sanção única que consistia na retirada pura e simples da ajuda, sem prever expressamente a possibilidade de proceder a uma diminuição da ajuda concedida, no caso de o operador não ter cumprido uma obrigação prevista por estes regulamentos. Com efeito, o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2015/76 da Comissão, de 13 de agosto de 1976, relativo aos contratos de armazenagem para vinho de mesa, mosto de uvas e mosto de uvas concentrado (JO L 221, p. 20), bem como o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2600/79 da Comissão, de 23 de novembro de 1979, relativo aos contratos de armazenagem para vinho de mesa, mosto de uvas e mosto de uvas concentrado (JO L 297, p. 15), previam que, «[s]alvo caso de força maior, a ajuda não será concedida se o produtor não cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude do contrato».

57 Nestas condições, há que concluir que, ao adotar o artigo 17.º do Regulamento n.º 1059/83, o legislador da União pretendeu fazer uma distinção e uma gradação das sanções entre, por um lado, a violação das obrigações limitativamente identificadas, para a qual a sanção a aplicar consistia na retirada pura e

simples da ajuda, e, por outro, as violações de obrigações contratuais ou regulamentares menos importantes, para as quais uma diminuição da ajuda proporcional à gravidade constituía a sanção mais apropriada.

58 Resulta do que precede que, como justamente alegaram a FranceAgriMer, o Governo francês e a Comissão, a sanção prevista no artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83 se destina a ser aplicada a procedimentos relativos a irregularidades relacionadas com as condições de execução do contrato de armazenagem, que se afigurem menos graves do que as visadas pela alínea a) deste artigo 17.º, n.º 1. Em contrapartida, o artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento não pode ser aplicado para punir vícios graves que afetem a própria validade de um contrato de armazenagem apresentado como base de um pedido de ajuda à armazenagem, vícios que colocam diretamente em causa a elegibilidade do produtor para receber as ajudas à armazenagem.

59 Quando não está demonstrada a origem comunitária dos mostos de uvas que são objeto do contrato de armazenagem apresentado como base de um pedido de ajuda, esta circunstância é suficiente, por si só, para impedir que esse contrato possa validamente dar direito a uma ajuda à armazenagem nos termos do Regulamento n.º 822/87.

ii) Quanto à possibilidade de aplicar uma sanção administrativa ou uma medida administrativa com fundamento no Regulamento n.º 2988/95

60 Importa ainda determinar se, na falta de sanção prevista na regulamentação setorial aplicável, tal irregularidade na aceção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 pode, com base neste regulamento, dar lugar à aplicação de uma sanção administrativa ou, eventualmente, de uma medida administrativa.

61 A este respeito, há que recordar que, no contexto da proteção dos interesses financeiros da União, o artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95 não constitui um fundamento jurídico suficiente para a aplicação de uma sanção administrativa, dado que a aplicação de uma sanção exige, antes de a irregularidade em causa ser cometida, que o legislador da União tenha adotado uma regulamentação setorial que defina essa sanção, ou, se for caso disso, quando essa regulamentação ainda não tiver sido adotada a nível da União, que o direito do Estado-Membro onde essa irregularidade foi cometida tenha previsto a aplicação de uma sanção administrativa (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, SGS Belgium e o., n.º 43, e ED & F Man Alcohols, n.º 47).

62 Daqui resulta que, em circunstâncias como as do processo principal, na falta, na regulamentação setorial e na regulamentação nacional, de uma disposição que preveja a aplicação de uma sanção, a «irregularidade» em causa não pode ser objeto de uma «sanção» na aceção do artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95.

63 Coloca-se então a questão de saber se essa irregularidade na aceção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 pode, em contrapartida, dar lugar à aplicação de uma medida administrativa, na aceção do artigo 4.º desse regulamento.

64 A este respeito, há que precisar que, no quadro da política agrícola comum, quando o legislador da União fixa condições de elegibilidade para a concessão de uma ajuda, a exclusão a que conduz a inobservância de uma dessas condições é, não uma sanção mas sim a simples consequência do incumprimento das condições previstas na lei (v. acórdãos de 24 de maio de 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Colet., p. I-3997, n.º 47, e de 24 de maio de 2012, Hehenberger, C-188/11, n.º 37).

65 Assim, a obrigação de restituir um benefício indevidamente recebido através de uma prática irregular não viola o princípio da legalidade. Com efeito, a constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultante da regulamentação comunitária foram criadas artificialmente faz, de

qualquer modo, com que o benefício recebido seja indevido e justifica assim a obrigação de o restituir (v., neste sentido, acórdãos Emsland-Stärke, já referido, n.º 56, e de 4 de junho de 2009, Pometon, C-158/08, Colet., p. I-4695, n.º 28).

- 66 Ora, no que respeita aos auxílios conferidos pelo orçamento da União no âmbito da política agrícola comum, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de constatar que o exercício, pelo Estado-Membro, de um poder de apreciação quanto à oportunidade de exigir ou não a restituição dos auxílios indevida ou ilegalmente concedidos é incompatível com as obrigações de recuperação dos auxílios indevida ou ilegalmente pagos, que a regulamentação da União aplicável nesses setores impõe às Administrações nacionais (acórdão SGS Belgium e o., já referido, n.º 50).
- 67 Daqui resulta que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, em que as irregularidades constatadas têm por consequência que não se podia considerar que os contratos de armazenagem tivessem sido validamente celebrados para fins de obtenção das ajudas à armazenagem controvertidas, as autoridades nacionais são obrigadas a aplicar uma medida administrativa, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, que consiste em exigir o reembolso dessas ajudas indevidamente recebidas.
- 68 A este respeito, há que precisar que, nas circunstâncias do processo principal, as irregularidades censuradas diziam respeito à maior parte dos mostos de uvas, dado que, dos 34 408 hectolitros em causa, 29 821 hectolitros provinham direta ou indiretamente da sociedade Far Vini, sociedade inexistente, enquanto apenas 4 587 hectolitros tinham sido regularmente fornecidos pela sociedade Cantine Trapizzo.
- 69 Além disso, resulta da decisão de reenvio que esses 4 587 hectolitros foram objeto de um contrato de armazenagem que deu lugar ao pagamento de um montante de 170 391,31 euros, em 10 de março de 1998. Assim, essas quantidades terão sido misturadas com os mostos de uvas fornecidos pela sociedade Cantine Trapizzo, que tinham sido fornecidos a esta pela sociedade Far Vini.
- 70 Nestas circunstâncias, em que os mostos de uvas de origem comunitária não foram isoladamente objeto de um dos dois contratos de armazenagem, verificação que compete ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, este pode, se for esse o caso, concluir que, na medida em que os mostos de uvas de origem comunitária foram misturados com os mostos de uvas de origem não comunitária, de forma que, após as operações de concentração, já não podem ser identificados nem separados, estes dois contratos de armazenagem eram, na sua totalidade, irregulares à luz da condição relativa à origem comunitária dos mostos de uvas em causa.
- 71 Daqui resulta que, como alegaram a FranceAgriMer e o Governo francês, bem como a Comissão na audiência, os dois contratos de armazenagem não podiam validamente conferir o direito às ajudas à armazenagem em causa no processo principal, de modo que as autoridades nacionais têm o direito de exigir à Vinifrance o reembolso total das ajudas indevidamente pagas.
- 72 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda parte da primeira questão assim como às questões segunda a quinta que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal:
- o artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1059/83 não pode constituir um fundamento jurídico para punir uma violação, pelo produtor, da obrigação, prevista no Regulamento n.º 822/87, segundo a qual os mostos de uvas que podem conferir direito a uma ajuda à armazenagem devem ser de origem comunitária;
 - na falta, tanto na regulamentação setorial como na regulamentação nacional, de uma disposição que preveja a aplicação de uma sanção, as irregularidades em causa não podem ser objeto de uma «sanção» na aceção do artigo 5.º do Regulamento n.º 2988/95;

- as autoridades nacionais devem aplicar uma medida administrativa, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, que consiste em exigir o reembolso da totalidade das ajudas indevidamente recebidas, quando se demonstre, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que os dois contratos de armazenagem em causa no processo principal eram relativos, cada um deles, parcial ou totalmente, a mostos de uvas que não podiam ser considerados de origem comunitária e que, no âmbito das operações de concentração e de armazenagem, foram misturados com mostos de uvas de origem comunitária.

IV — Quanto às despesas

- 73 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 efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **Numa situação como a que está em causa no processo principal, em que a inexistência da sociedade que é suposta ter vendido mostos de uvas tem por consequência que a origem comunitária desses mostos não pode ser demonstrada, o produtor que tenha adquirido esses mostos de uvas a essa sociedade não pode, em caso algum, beneficiar de uma ajuda à armazenagem ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 822/87 do Conselho, de 16 de março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola, conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2253/88 do Conselho, de 19 de julho de 1988.**
- 2) **Em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal:**
 - o artigo 17.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1059/83 da Comissão, de 29 de abril de 1983, relativo aos contratos de armazenagem para vinho de mesa, mosto, mosto concentrado e mosto concentrado retificado, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2646/1999 da Comissão, de 15 de dezembro de 1999, não pode constituir um fundamento jurídico para punir uma violação, pelo produtor, da obrigação, prevista no Regulamento n.º 822/87, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2253/88, segundo a qual os mostos de uvas que podem conferir direito a uma ajuda à armazenagem devem ser de origem comunitária;
 - na falta, tanto na regulamentação setorial como na regulamentação nacional, de uma disposição que preveja a aplicação de uma sanção, as irregularidades em causa não podem ser objeto de uma «sanção» na aceção do artigo 5.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias;
 - as autoridades nacionais devem aplicar uma medida administrativa, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2988/95, que consiste em exigir o reembolso da totalidade das ajudas indevidamente recebidas, quando se demonstre, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que os dois contratos de armazenagem em causa no processo principal eram relativos, cada um deles, parcial ou totalmente, a mostos de uvas que não podiam ser considerados de origem comunitária e que, no âmbito das operações de concentração e de armazenagem, foram misturados com mostos de uvas de origem comunitária.

Assinaturas