ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
23 de Maio de 1996 *

No processo C-326/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

A. Maas & Co. NV

e

Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, actualmente **Belgisch Interventie-en Restitutiebureau**,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1824/80 da Comissão, de 11 de Julho de 1980, relativo à abertura de um concurso para adjudicação da mobilização de trigo mole destinado à República do Benim a título de ajuda (JO L 178, p. 5),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, P. J. G. Kapteyn (relator) e H. Ragnemalm, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da A. Maas & Co. NV, por K. Maenhout e J. Tristsmans, advogados no foro de Antuérpia,

— em representação do Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, actualmente Belgisch Interventie-en Restitutiebureau, por E. Fruy e B. De Moor, advogados no foro de Bruxelas,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por T. van Rijn, consultor jurídico, e H. van Vliet, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Fevereiro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Março de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 28 de Novembro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de Dezembro seguinte, o Rechtbank van eerste aanleg te Brussel submeteu,

nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1824/80 da Comissão, de 11 de Julho de 1980, relativo à abertura de um concurso para adjudicação da mobilização de trigo mole destinado à República do Benim a título de ajuda (JO L 178, p. 5).

2 Essas questões foram colocadas no quadro de um litígio entre, por um lado, a sociedade A. Maas & Co., com sede em Antuérpia (a seguir «Maas»), e, por outro, o Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (organismo belga da economia e da agricultura, a seguir «BDBL»).

3 Por força do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80, «é posto a concurso o fornecimento ao Benim, no quadro de uma acção comunitária a título de ajuda alimentar, de 5 000 toneladas de trigo mole». O anúncio de concurso destinado a implementar este regulamento foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 15 de Julho de 1980 (C 176, p. 10).

4 A parte III do anúncio de concurso, intitulado «Obrigações», tem a seguinte redacção:

«A proposta só é válida se for acompanhada de uma declaração do proponente segundo a qual:

a) se compromete a entregar, em conformidade com o disposto no artigo 1.°, n.° 3, o lote correspondente às características exigidas;

b) se compromete a realizar a operação de entrega entre 1 e 31 de Agosto de 1980.»

5 Em 29 de Julho de 1980, a Maas foi declarada adjudicatária. O preço do trigo mole foi fixado em 7 300 BFR por tonelada métrica líquida, ou seja, um preço global de 36,5 milhões de BFR. A Maas prestou uma caução no montante de 1 217 853 BFR.

6 O mandatário do Benim (a seguir «mandatário») pôs primeiro um navio à disposição, de 5 a 7 de Agosto de 1980, com vista a proceder ao carregamento. A Maas indicou todavia que o carregamento não poderia ocorrer antes da segunda quinzena do mês de Agosto.

7 O mandatário propôs em seguida pôr um navio à sua disposição de 21 a 30 de Agosto para proceder ao carregamento. Por telex de 18 de Agosto de 1980, a Maas respondeu em primeiro lugar que, em virtude do mau tempo, a ceifa não tinha ainda começado. O mandatário formulou então reservas expressas quanto às despesas suplementares que pudessem resultar de uma entrega tardia. A seguir, a Maas indicou, por telex de 21 de Agosto de 1980, que esperava todavia poder entregar para o cargueiro de 22. Por telex de 29 de Agosto de 1980, a Maas pediu ao mandatário que designasse um navio com vista a efectuar o carregamento o mais tardar em 1 de Setembro de 1980.

8 Em 3 de Setembro de 1980, a Maas opôs ao BDBL uma reserva no que toca às despesas suplementares devidas ao levantamento tardio da mercadoria.

9 Em 12 de Setembro, o mandatário emitiu um certificado no qual declarava ter tomado a cargo, em 6 de Setembro, 4 700 toneladas métricas de trigo mole. O teor de humidade desse trigo mole era de 16,32% e a percentagem dos elementos que não eram cereais de base de qualidade perfeita era de 5,78%.

10 Em 25 de Setembro de 1980, a Maas informou o BDBL que o saldo de 300 toneladas seria carregado, em concertação com o mandatário, num navio fluvial com destino a Ruão e a seguir transbordado para um navio marítimo. O certificado de tomada a cargo foi emitido pelo mandatário em 1 de Outubro de 1980. A taxa de humidade deste lote atingia 16,36%.

11 Perante o órgão jurisdicional de reenvio, a Maas exigiu o pagamento de despesas de entreposto por um montante de 168 169 BFR resultante do levantamento pretensamente tardio das mercadorias pelo mandatário. A Maas exige igualmente a liberação da caução.

12 Nas suas observações perante o juiz *a quo*, as partes avançaram argumentos e levantaram questões relativas à interpretação do Regulamento n.° 1824/80, no qual se baseava a adjudicação em causa. Em consequência, o Rechtbank van eerste aanleg te Brussel julgou necessário submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Em que consistem precisamente as operações que o adjudicatário deve realizar no prazo previsto, nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1824/80, de 11 de Julho de 1980, sob pena da perda da caução prestada?

Pode o adjudicatário ser considerado responsável por um carregamento fora do referido prazo, quando a entrega, ou seja, a colocação das mercadorias no perímetro do navio, ocorreu dentro desse prazo?

2) Os artigos 6.° e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1824/80, de 11 de Julho de 1980, devem ler-se conjugadamente? Noutros termos, a caução pode ser declarada perdida em caso de inobservância (pouco grave) das normas de qualidade, se bem que o destinatário não tenha feito qualquer observação ou emitido qualquer reserva a este respeito?»

Quanto às obrigações do adjudicatário

13 Através da primeira parte da primeira questão e da primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta em substância se o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que o respeito das normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do referido regulamento constitui uma obrigação que deve ser cumprida pelo adjudicatário no que se refere à realização das operações referidas no artigo 6.°, n.° 1, para que a caução seja liberada.

14 O artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 tem a seguinte redacção:

«Deve ser prestada pelo proponente uma caução de 6 ecus por tonelada de produto.

Esta caução é liberada:

— ...

— para o adjudicatário após a realização, no prazo previsto, das operações em causa e após apresentação do exemplar n.° 1 do certificado de exportação devidamente concedido e visado pelas autoridades competentes do Estado-Membro indicado na proposta, em conformidade com o disposto no artigo 3.°, n.° 2,

— ...»

15 Nos termos do sétimo considerando do Regulamento n.° 1824/80, a prestação de caução é destinada a garantir o respeito das obrigações decorrentes da participação no concurso para adjudicação previsto pelo referido regulamento.

16 Resulta do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 que a adjudicação prevista tem como objecto o fornecimento ao Benim de 5 000 toneladas de trigo mole.

17 Segundo o artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1824/80, este produto «deve ser entregue a granel no porto de embarque no perímetro do navio. A mercadoria deve ser depositada no local designado pelo país destinatário ou pelo seu mandatário, sendo o ritmo de entrega fixado entre o adjudicatário e o mandatário do organismo destinatário».

18 Quanto ao artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, dispõe que «o trigo mole referido no artigo 1.° deve ser de qualidade sã, íntegro e comercializável e corresponder pelo menos à qualidade-tipo para a qual é fixado o preço de referência».

19 A obrigação de fornecimento do trigo mole que satisfaça os critérios enumerados no artigo 7.° faz parte, por isso, das obrigações que decorrem da participação no concurso para adjudicação e que devem ser respeitadas pelo adjudicatário para que a caução seja liberada.

20 Há que responder que o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que o respeito das normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do referido regulamento constitui uma obrigação que deve ser cumprida pelo adjudicatário no que se refere à realização das operações mencionadas no artigo 6.°, n.° 1, para que a caução seja liberada.

Quanto à entrega

21 Através da segunda parte da primeira questão, o tribunal nacional pergunta, em substância, se, nas circunstâncias tais como as descritas na decisão de reenvio, pode ser imputada responsabilidade ao adjudicatário por um embarque que ocorreu fora do prazo previsto quando a entrega no perímetro do navio ocorreu dentro desse prazo.

22 A esse propósito, o artigo 5.° do Regulamento n.° 1824/80 prevê que, «quando o adjudicatário não pode entregar os produtos em conformidade com o disposto no artigo 1.°, n.° 3, na data a fixar no anúncio de concurso na sequência da colocação à disposição tardia dos navios que asseguram o transporte por mar, os custos resultantes desse atraso são tomados a cargo pelo organismo de intervenção».

23 Segundo o anúncio de concurso já referido, a entrega devia ser realizada entre 1 e 31 de Agosto de 1980.

24 Resulta dos autos que o adjudicatário não fixou com o mandatário o ritmo de entrega, que recusou por duas vezes os navios que este lhe tinha proposto e que

avisou o mandatário em 29 de Agosto que este último devia pôr à sua disposição um navio a fim de proceder ao carregamento o mais tardar em 1 de Setembro. Segue-se que o embarque fora do prazo previsto não resulta da designação tardia, pelo mandatário, de um navio para o transporte.

25 Em tal situação, os custos de entreposto não devem portanto ser postos a cargo do organismo de intervenção.

26 Por isso, há que responder que o artigo 5.°, do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que é de imputar ao adjudicatário a responsabilidade por um embarque que tenha lugar fora do prazo previsto quando este não tenha fixado com o mandatário o ritmo de entrega, tenha recusado por duas ocasiões os navios que este lhe tinha proposto e tenha avisado o mandatário em 29 de Agosto de 1980 que este último devia pôr à sua disposição um navio a fim de proceder ao carregamento o mais tardar em 1 de Setembro de 1980.

Quanto às normas de qualidade

27 Em seguida, o tribunal nacional procura saber se a caução pode ser declarada perdida quando as normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80 foram ligeiramente transgredidas, mesmo que o destinatário não tenha formulado qualquer observação a este respeito.

28 Resulta dos autos que as normas de qualidade foram no caso em apreço transgredidas pois que o teor de humidade do trigo mole atingia, para a primeira entrega de 4 700 toneladas, 16,32% e a percentagem total dos elementos que não eram cereais de base de qualidade perfeita era de 5,78%. Em relação às 300 toneladas restantes o teor de humidade atingia 16,36%.

29 A fim de responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional, há que verificar, em conformidade com uma jurisprudência constante (acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, 122/78 Recueil, p. 677; de 21 de Junho de 1979, Atalanta, 240/78, Recueil, p. 2137; de 2 de Dezembro de 1982, RU-MI, 272/81, Recueil, p. 4167; de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais, 66/82, Recueil, p. 395; de 17 de Maio de 1984, Denkavit, 15/83, Recueil, p. 2171, e de 27 de Novembro de 1986, Maas, 21/85, Colect., p. 3537), se as obrigações violadas no presente processo devem ser consideradas como obrigações principais cujo respeito é de importância fundamental para o bom funcionamento de um sistema comunitário e cuja violação pode ser sancionada pela perda total da caução, sem que tal implique uma violação do princípio de proporcionalidade, ou antes como obrigações secundárias, cuja violação não deveria ser sancionada com o mesmo rigor que o não respeito de uma obrigação principal.

30 Nos termos do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2731/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que fixa as qualidades-tipo do trigo mole, do centeio, da cevada, do milho e do trigo duro (JO L 281, p. 22; EE 03 F9 p. 34), a qualidade tipo do trigo mole em relação à qual são fixados o preço-indicativo e o preço de intervenção foi definida do seguinte modo:

«a) ...

b) teor de humidade: 16%;

c) percentagem total dos elementos que não são cereais de base de qualidade perfeita: 5%...».

31 Segundo o artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, o trigo mole a fornecer a Benim deve corresponder pelo menos à qualidade-tipo em relação à qual é fixado o preço de referência.

32 Segundo o artigo 3.°, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum do mercado no sector dos cereais (JO L 281, p. 1; EE 03 F9 p. 13), na redacção que lhe

foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1143/76 do Conselho, de 17 de Maio de 1976 (JO L 130, p. 1; EE 03 F10 p. 90), deve ser fixado um preço de referência para o trigo mole panificável. Nos termos do n.° 4 dessa disposição, o preço de referência é mais elevado que o preço de intervenção para o trigo mole não panificável.

33 Segue-se que as exigências relativas ao teor de humidade e à percentagem total dos elementos que não são cereais de base de qualidade perfeita são exigências mínimas para o trigo mole destinado à panificação.

34 Por isso, exigindo que o trigo mole corresponda pelo menos à qualidade-tipo para a qual é fixado o preço de referência, o artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80 tem em vista uma condição segundo a qual devem ser satisfeitas as exigências mínimas da qualidade-tipo do trigo mole em relação à qual é fixado o preço de referência.

35 A importância dessa condição não poderá ser subavaliada nem do ponto de vista das exigências inerentes à ajuda alimentar nem do ponto de vista da igualdade das condições entre os proponentes no concurso para adjudicação.

36 Daí resulta que o respeito do artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80 constitui uma obrigação essencial do adjudicatário, cuja violação pode ser sancionada pela perda total da caução, sem que tal implique uma violação do princípio de proporcionalidade.

37 Quanto à ausência de observação ou de reserva da parte do mandatário, basta constatar que, no que toca ao adjudicatário, as suas relações jurídicas constituem-se não com o país destinatário ou com o seu mandatário, mas com o organismo naci-

onal de intervenção do Estado-Membro de exportação e essas relações regem-se pelas disposições do direito comunitário (v. acórdão de 18 de Março de 1987, Société pour l'exportation des sucres, 56/86, Colect., p. 1423, ponto 14).

38 Daí resulta que a ausência de observação ou de reserva da parte do mandatário do destinatário quanto à qualidade da mercadoria fornecida no quadro da acção comunitária a título da ajuda alimentar prevista pelo Regulamento n.° 1824/80 não poderá dispensar o adjudicatário da obrigação que figura no artigo 7.° do referido regulamento.

39 Há portanto que responder que o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que a caução é declarada perdida quando as normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do referido regulamento forem ligeiramente transgredidas, mesmo que o destinatário não tenha formulado qualquer observação a esse respeito.

Quanto ao pedido de assistência judiciária

40 Nas suas observações, a Maas pediu que lhe seja concedida uma ajuda de 25 000 BFR a título de assistência judiciária, com base no artigo 104.°, n.° 5, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

41 Não se revelou, todavia, no decurso do processo qualquer elemento susceptível de justificar que seja concedido um auxílio destinado a facilitar a representação ou a comparência da demandante.

42 Este pedido não pode, por conseguinte, ser acolhido.

Quanto às despesas

43 A Maas requereu que o demandado seja condenado nas despesas.

44 Há que observar a este respeito que as despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, por decisão de 28 de Novembro de 1994, declara:

1) **O artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1824/80 da Comissão, de 11 de Julho de 1980, relativo à abertura de um concurso para adjudicação da mobilização de trigo mole destinado à República do Benim a título de ajuda, deve ser interpretado no sentido de que o respeito das normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do referido regulamento constitui uma obrigação que deve ser cumprida pelo adjudicatário no que se refere à realização das operações referidas no artigo 6.°, n.° 1, para que a caução seja liberada.**

2) **O artigo 5.° do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que é de imputar ao adjudicatário a responsabilidade por um embarque**

que tenha lugar fora do prazo previsto quando este não tenha fixado com o mandatário o ritmo de entrega, tenha recusado por duas vezes os navios que este lhe tinha proposto e tenha avisado o mandatário em 29 de Agosto de 1980 que este último devia pôr à sua disposição um navio a fim de proceder ao carregamento o mais tardar em 1 de Setembro de 1980.

3) O artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado no sentido de que a caução é declarada perdida quando as normas de qualidade que figuram no artigo 7.° do referido regulamento forem ligeiramente transgredidas, mesmo que o destinatário não tenha formulado qualquer observação a esse respeito.

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Maio de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

C. N. Kakouris