RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 38/86 *

I — Factos e tramitação processual

Em 27 de Março de 1981, a demandante no processo principal, a empresa Karl-Heinz Neumann, (a seguir designada «demandante») apresentou ao demandado no processo principal, o Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Serviço federal para a organização dos mercados agrícolas, a seguir designado «BALM»), uma proposta de compra de carne de novilho de acordo com o Regulamento n.° 713/81 da Comissão, de 19 de Março de 1981, relativo à venda a preço estipulado previamente num valor fixo de determinada carne de bovino desossada detida por certos organismos de intervenção (JO L 74, p. 27). Essa venda foi iniciada em 30 de Março até 30 de Abril de 1981 ou até esgotamento das existências.

O preço do produto em causa estava fixado em 3 675 ECU por tonelada, o que, na época em que a demandante fez a sua proposta de compra, correspondia a 10 112,68 DM por tonelada.

De acordo com o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 2173/79 supracitado, a demandante depositou simultaneamente à sua proposta de compra uma caução que, de acordo com o artigo 15.° do regulamento, se elevava a 50 ECU por tonelada. No que diz respeito à perda da caução, o artigo 16.° do regulamento dispõe que:

«1) Sem prejuízo dos n.os 2 e 3, se, na expiração do prazo previsto no n.° 1 do artigo 18.°, o comprador não tiver pago a quantidade total do produto fixado no contrato, este contrato será rescindido pelo organismo de intervenção para a quantidade que não tiver sido paga.

2) Salvo caso de força maior, a caução será considerada perdida:

a) proporcionalmente à quantidade não paga no prazo previsto, quando a quantidade paga for superior ou igual a 60 % e inferior ou igual a 95 % da quantidade prevista no contrato;

b) na totalidade, quando a quantidade paga for inferior a 60 % da quantidade prevista no contrato.

3) Em caso de não respeito das outras obrigações previstas no contrato, a autoridade competente do Estado-membro poderá declarar a caução total ou parcialmente perdida, consoante a gravidade da violação contratual.

As autoridades competentes dos Estados-membros comunicarão à Comissão os casos de aplicação do parágrafo anterior, precisando as circunstâncias invocadas, bem como as medidas adoptadas.»

Em 1 de Abril de 1981, na sequência das alterações das taxas centrais das moedas comunitárias ocorridas já em 23 de Março de 1981, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 850/81, que altera o Regulamento n.° 878/77 relativo às taxas de câmbio a aplicar no sector agrícola (JO L 90, p. 1). Esse regulamento operou um aumento da taxa «verde» do DM a partir de 6 de Abril de 1981. Daí resultaria uma baixa do preço/tonelada da carne que a demandante pretendia adquirir, passando esse preço de 10 112,68 DM para 9 763,01 DM. Em 7 de Abril de 1981, o BALM transmitiu à deman-

* Língua do processo: alemão.

dante uma «confirmação de venda» ao preço inicial.

Beneficiaram da mudança da taxa de conversão os concorrentes da demandante que só formularam o seu pedido depois de 6 de Abril de 1981. Por isso a demandante considerou não ter qualquer hipótese de comercializar os produtos da venda de existência em intervenção com base na antiga taxa de conversão sem suportar perdas. Depois de ter consultado pelo telefone vários agentes do BALM sobre esta questão, procedeu, por intermédio da Martin Lund GmbH, à «anulação» do contrato por telex de 14 e 23 de Abril de 1981. Essa sociedade, que pertence ao mesmo grupo da demandante, juntou à sua declaração de anulação duas novas propostas de compra à nova taxa e que o BALM aceitou. Os produtos foram devidamente levantados e pagos.

O BALM, seguidamente, considerou perdida a caução depositada simultaneamente com a proposta de compra de 27 de Março de 1981, pela razão de que a demandante não tinha cumprido a obrigação de pagamento decorrente da sua proposta inicial.

A demandante, intentou, então, uma acção contra essa decisão perante o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, pedindo o reembolso da caução.

No âmbito deste litígio, o Verwaltungsgericht colocou ao Tribunal duas questões prejudiciais relativas, substancialmente, à interpretação do Regulamento n.° 850/81, acima referido, e à eventual existência, em direito comunitário, de um princípio geral designado de iniquidade objectiva («sachliche Unbilligkeit»).

Nas suas conclusões, apresentadas no Tribunal em 26 de Setembro de 1985, o advogado-geral salientou que o direito comunitário desconhece o princípio geral de direito denominado de iniquidade objectiva, mas que:

«... consideramos que há, efectivamente violação do princípio da proporcionalidade se uma caução é declarada perdida na sua totalidade, quando se provou que, em circunstâncias como as do caso em apreço, o organismo de intervenção em causa não sofreu prejuízo ou, pelo menos, sofreu um prejuízo consideravelmente menor devido às vendas em substituição feitas à demandante».

No seu acórdão de 14 de Novembro de 1985 (Neumann, 299/84, Recueil, p. 3663), o Tribunal (Segunda Secção) seguiu essas conclusões no que se refere ao princípio de iniquidade objectiva. No respeitante ao princípio da proporcionalidade, o acórdão contém, entre outras, as seguintes observações:

«Dado que o tribunal nacional, na sua decisão de reenvio, caracterizou expressamente o princípio da iniquidade objectiva como uma aplicação especial do princípio da proporcionalidade, importa, verificar se o resultado preconizado por esse tribunal pode basear-se nesse princípio tal como é reconhecido pelo direito comunitário.

A questão a examinar a este respeito é a de saber se a perda da caução, em circunstâncias como as invocadas na decisão de reenvio, constitui uma medida desproporcionada em relação ao objectivo legítimo prosseguido pelo sistema de caução.»

Depois de ter examinado a regulamentação em causa e os elementos de facto do caso em apreço, o Tribunal concluiu do seguinte modo:

«... em circunstâncias como as descritas na decisão de reenvio, o princípio da proporcionalidade reconhecido pelo direito comunitário não pode solucionar o litígio pendente perante o Tribunal nacional».

O Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, apesar disso, considerou que o litígio envolve uma apreciação da validade do n.° 2 do artigo 16.° do Regulamento n.° 2173/79 em relação ao princípio da proporcionalidade. Por decisão de 15 de Janeiro de 1986, decidiu interrogar de novo o Tribunal e apresentou a seguinte questão prejudicial:

O n.° 2 do artigo 16.° do Regulamento n.° 2173/79 da Comissão, de 4 de Outubro de 1979, relativo às modalidades de aplicação respeitantes ao escoamento da carne de bovino comprada pelos organismos de intervenção e que revoga o Regulamento n.° 216/69 (JO L 251, p. 12), não é válido, por causa da sua incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que o seu âmbito abrange igualmente o caso em que a quantidade de produtos armazenados objecto de um contrato de venda não foi, na verdade, nem levantada nem paga pelo seu comprador, mas em que, em sua substituição, foram celebrados novos contratos relativos à mesma quantidade, em colaboração com o organismo de intervenção, pelo mesmo comprador ou por uma sociedade do mesmo grupo e foram integralmente cumpridos, quando esse comportamento do comprador se baseia no facto de o cumprimento do contrato inicial lhe poder ocasionar consideráveis perdas económicas devidas a uma alteração da taxa de conversão do ECU?»

A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal em 12 de Fevereiro de 1986.

O Verwaltungsgericht observa nessa decisão que a argumentação desenvolvida pelo advogado-geral nas suas conclusões de 26 de Setembro de 1985 o leva a submeter de novo o assunto à consideração do Tribunal. É de opinião de que o facto de o Tribunal não ter seguido a proposta do advogado-geral é devida ao facto de o Verwaltungsgericht não ter apresentado a questão relativa ao montante da caução à luz do princípio da proporcionalidade.

De acordo com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas pelo demandante no processo principal, patrocinado por V. Schiller, advogado em Colónia, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Karpenstein, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Atendendo ao relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal, em 19 de Novembro de 1986, decidiu deferir o processo à Segunda Secção, nos termos do artigo 95.° do Regulamento Processual, e abrir a fase oral do processo sem medidas de instrução prévias.

II — Observações escritas

O *demandante no processo principal* (a seguir designado «demandante») recorda que o princípio da proporcionalidade é um princípio de base fundamental do direito comunitário destinado a limitar as medidas de poder público que impõem encargos.

A fim de verificar se uma disposição de direito comunitário está de acordo com o princípio da proporcionalidade seria necessário verificar se os meios que aplica são apropriados e necessários para atingir o objectivo pretendido.

Assim, a questão de fundo consistiria em saber se a sanção em valor fixo, completa e automática da perda da caução por aplicação do n.° 2 do artigo 16.° do Regulamento n.° 2173/79 é apropriada e necessária mesmo quando — como no caso concreto — a demandante, na realidade, não levantou nem pagou a quantidade de produtos armazenados objecto do contrato de venda inicial mas, em que, em sua substituição, foram celebrados novos contratos respeitantes à mesma quantidade, em colabora-

ção com o organismo de intervenção, pela demandante ou por uma das sociedades do mesmo grupo e foram total e devidamente cumpridos. A demandante observa que as existências dos organismos de intervenção tinham, por conseguinte, diminuído. Invocando o primeiro acórdão de 14 de Novembro de 1985, acima citado, a demandante observa que o sistema de caução em causa tem por objectivo garantir o respeito, por parte do comprador, das obrigações contratuais decorrentes da proposta de compra e das condições de venda previstas pelas disposições dos regulamentos em causa, no âmbito do escoamento da carne de bovino comprada pelos organismos de intervenção. Nas circunstâncias do caso vertente, a perda de valor fixo, total e automática da caução seria efectivamente desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido pelo sistema de caução.

A particularidade do caso de que se trata neste processo distinguir-se-ia nitidamente do caso em que um operador económico não cumpre a obrigação de levantar a mercadoria, nem com base no contrato inicial nem com base num contrato de substituição. Tratar-se-ia de um critério de apreciação que não pode ser ignorado para determinar a natureza apropriada da perda de uma caução.

A demandante propõe, pois, que se responda à questão prejudicial do seguinte modo:

«O n.° 2 do artigo 16.°, do Regulamento n.° 2173/79 da Comissão, de 4 de Outubro de 1979, relativo às modalidades de aplicação respeitantes ao escoamento da carne de bovino comprada pelos organismos de intervenção e que revoga o Regulamento n.° 216/69 não é válido, por causa da sua incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que o seu domínio de aplicação abrange igualmente o caso em que a quantidade de produtos armazenados objecto de um contrato de venda não foi, na verdade, nem levantada nem paga pelo seu comprador, mas em que, em sua substituição, foram celebrados novos contratos relativos à mesma quantidade, em colaboração com o organismo de intervenção, pelo mesmo comprador ou por uma sociedade do mesmo grupo e foram integralmente cumpridos.»

A *Comissão* observa, a título preliminar, que o Tribunal, nos fundamentos do primeiro acórdão de 14 de Novembro de 1985, analisou amplamente a questão de saber se a perda da caução, nos termos do n.° 2 do artigo 16.° do Regulamento n.° 2173/79, constitui uma violação do princípio da proporcionalidade. A questão colocada pelo Verwaltungsgericht teria já recebido resposta do Tribunal quanto ao fundo e, por isso, seria, de facto, supérflua. Por outro lado, a Comissão alega que a proporcionalidade de uma regulamentação deve ser apreciada com base numa avaliação dos meios aplicados e nos objectivos a atingir, ou seja, no caso vertente, a partir da questão de saber se o meio utilizado, ou seja, a perda da caução, é apropriado e necessário para atingir o objectivo fixado, isto é, o cumprimento regular da obrigação legal garantida pela caução.

Na sua jurisprudência, o Tribunal observou sobretudo que a violação de obrigações principais e de obrigações secundárias não deve dar origem às mesmas sanções. Se houve incumprimento de uma obrigação de que a caução deve precisamente servir para garantir o cumprimento, seria normal que a caução seja considerada perdida na totalidade. No caso de não cumprimento de uma obrigação secundária, de menor importância, em contrapartida, seria necessário verificar, em cada caso, se a perda total da caução constituída deverá ser considerada como uma sanção excessiva.

Quanto à natureza proporcional das disposições do n.° 2 do artigo 16.°, a Comissão observa que o referido artigo, pelo seu conteúdo, já foi concebido no respeito do princípio da proporcionalidade e, portanto, para evitar qualquer decisão excessivamente rigorosa na matéria.

A Comissão acrescenta que a caução em causa só representava 1,36 % do preço e que seria manifestamente aberrante considerar uma medida excessivamente severa a perda de uma caução tão baixa em relação à importância da obrigação principal não respeitada.

A Comissão aceita que o n.° 2 do artigo 16.° não permite ter em conta considerações particulares, como as que estão em causa no litígio principal, mas é de opinião de que, mesmo num caso como o que é descrito pelo demandante, não há qualquer razão para admitir a invalidade da disposição em questão.

Se se afigurar, como é o caso para o demandante, que a compra de produtos de intervenção constitui um mau negócio para o comprador devido a modificações legais das taxas de conversão, isso faz parte dos riscos de câmbio aos quais estão expostos todos os operadores económicos. As modificações das taxas de câmbio não poderiam, por princípio, afectar a validade dos contratos de compra celebrados nem o interesse, garantido pela caução, que representa para a Comunidade o incumprimento dos referidos contratos. A este respeito, notar-se-á que, no caso concreto, quando a situação monetária era especialmente delicada, o demandante decidiu, para assegurar a adjudicação, apresentar cedo a sua proposta de compra, de modo que a antiga e menos favorável taxa de conversão do ECU em DM estivesse ainda em vigor.

Se a demandante no processo principal apresentou, a sua proposta de compra mesmo antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 713/81 mencionado, isso visaria manifestamente assegurar que esse pedido seria efectivamente tomado em consideração. O facto de invocar agora as vantagens de câmbio de que beneficiariam os seus concorrentes que só apresentaram os seus pedidos depois da modificação da taxa de conversão do ECU não poderia constituir uma objecção juridicamente válida à natureza apropriada da norma de perda da caução constante do n.° 2 do artigo 16.°

A caução prevista no artigo 15.° do Regulamento n.° 2173/79, estipulada previamente num valor fixo e independentemente das perdas concretas, seria principalmente destinada, não a compensar o prejuízo que o organismo de intervenção pudesse sofrer, mas a garantir a seriedade das propostas contratuais e o respeito pelos contratos celebrados.

Assim, na opinião da Comissão, o princípio da proporcionalidade não exige que se distinga para a liberação da caução, consoante as despesas sejam efectivamente suportadas pela Comunidade ou pelos organismos de intervenção.

Assim, a Comissão propõe ao Tribunal que responda à questão prejudicial do seguinte modo:

«O exame da questão apresentada não revelou elementos de molde a porem em dúvida a compatibilidade do n.° 2 do artigo 16.° do Regulamento n.° 2173/79 da Comissão, de 4 de Outubro de 1979, relativo às modalidades de aplicação respeitantes ao escoamento da carne de bovino comprada pelos organismos de intervenção e que revoga o Regulamento n.° 216/69 (JO L 251, p. 12) com o princípio comunitário da proporcionalidade.»

O. Due
Juiz relator