ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de Abril de 1994 *

Nos processos apensos C-433/92 e C-434/92,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM)

e

Otto Frick GmbH & Co. KG,

Vinzenz Murr GmbH,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1071/68 da Comissão, de 25 de Julho de 1968, que estabelece as modalidades de aplicação da concessão de ajudas à armazenagem privada no sector da carne de bovino (JO L 180, p. 19), do artigo 4.°, n.^{os} 4 e 5, do Regulamento (CEE) n.° 2471/77 da Comissão, de 8 de Novembro de 1977, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de carcaças, meias-carcaças e quartos compensados no sector da carne de bovino (JO L 286, p. 20), e do artigo 4.°, n.^{os} 2 e 3, do Regulamento (CEE) n.° 1405/78 da Comissão, de 22 de Junho de 1978, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de quartos dianteiros no sector da carne de bovino (JO L 170, p. 20),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: D. A. O. Edward (relator), presidente de secção, R. Joliet e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de Vinzenz Murr GmbH, por Andreas Reiners, advogado no foro de Munique,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Ulrich Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch, advogados no escritório Schön Nolte Finkelnburg & Clemm, Bruxelas e Hamburgo,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Otto Frick GmbH, representada por Karl-Chr. Scheel, advogado no foro de Flensburg, de Vinzenz Murr GmbH e da Comissão, na audiência de 13 de Janeiro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Fevereiro de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisões de 29 de Outubro de 1992, que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Dezembro seguinte, o Bundesverwaltungsgericht

(Alemanha) colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial no processo C-433/92, Frick, e cinco questões prejudiciais no processo C-484/92, Murr, sobre a interpretação do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1071/68 da Comissão, de 25 de Julho de 1968, que estabelece as modalidades de aplicação da concessão de ajudas à armazenagem privada no sector da carne de bovino (JO L 180, p. 19), do artigo 4.°, n.os 4 e 5, do Regulamento (CEE) n.° 2471/77 da Comissão, de 8 de Novembro de 1977, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de carcaças, meias-carcaças e quartos compensados no sector da carne de bovino (JO L 286, p. 20), e do artigo 4.°, n.os 2 e 3, do Regulamento (CEE) n.° 1405/78 da Comissão, de 22 de Junho de 1978, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de quartos dianteiros no sector da carne de bovino (JO L 170, p. 20).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de dois litígios entre, respectivamente, as sociedades Otto Frick GmbH & Co. KG (a seguir «Frick») e Vinzenz Murr GmbH (a seguir «Murr») e o Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (a seguir «BALM»), relativos a pedidos de restituição da totalidade das ajudas à armazenagem privada de carne de bovino, formulados pelo BALM contra Frick e Murr.

3 Nos termos do n.° 2 do artigo 3.°, do Regulamento n.° 1071/68, o contrato de ajuda à armazenagem privada deverá estabelecer as seguintes obrigações do armazenista:

«...

a) colocar em armazém e armazenar, nos prazos previstos, por sua conta e risco, a quantidade ajustada do produto em causa;

b) avisar o organismo de intervenção com que celebrou o contrato do dia e local da armazenagem, bem como da natureza e quantidade dos produtos a armazenar;

c) remeter imediatamente ao referido organismo de intervenção os documentos justificativos das operações de armazenagem;

...

e) permitir que o organismo de intervenção controle em qualquer momento o cumprimento das obrigações referidas».

4 De acordo com o n.° 1 do artigo 5.°, do mesmo regulamento, «o montante da ajuda será fixado por unidade de peso, em função do peso verificado antes da congelação aquando da armazenagem».

5 Nos termos do n.° 1 do artigo 4.° dos Regulamentos n.° 2471/77 e 1405/78:

«o contraente pode, antes da armazenagem, cortar e desossar os produtos em causa... total ou parcialmente, na condição de ser armazenada toda a carne resultante da operação de desossagem e corte.»

6 Os n.^{os} 4 e 5 do artigo 4.° do Regulamento n.° 2471/77 e o n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1405/78 determinam que a ajuda não será paga se a quantidade de carne armazenada for inferior a 85% da quantidade que foi objecto do contrato, sendo que o montante da ajuda será proporcionalmente reduzida se a quantidade armazenada for igual ou superior a essa percentagem, sem porém atingir a quantidade contratual.

7 A fim de atender às diferenças entre carne inteira e carne desossada, o Regulamento n.° 2471/77 determina, no n.° 3 do artigo 4.°:

«para efeitos de aplicação do presente regulamento, 100 quilogramas de carne não desossada... equivalem a:

a) 77 quilogramas de carne desossada, se for cortada e desossada a quantidade total que foi objecto do contrato, ou se for cortado e desossado idêntico número de quartos dianteiros e de quartos traseiros;

b) 70 quilogramas de carne desossada, se forem cortados e desossados todos os quartos dianteiros.»

8 De forma idêntica, o Regulamento n.° 1405/78 (quartos dianteiros) estabelece no n.° 2 do artigo 4.° que «para efeitos de aplicação do presente regulamento, 100 quilogramas de carne não desossada equivalem a 70 quilogramas de carne desossada».

Quanto aos factos no processo C-433/92, Frick

9 A Frick celebrou com o BALM um contrato relativo à concessão de uma ajuda à armazenagem privada de 30 000 kg de carne de bovino, por um prazo de seis meses. Recebeu uma ajuda de 41 693,50 DM pela armazenagem de 22 157,4 kg de carne desossada obtidos a partir de 29 571 kg antes da desossagem, ou seja, com uma taxa de rendimento efectivo de 74,93%. Na sequência da desarmazenagem antecipada de 3 220,8 kg, o BALM exigiu à Frick o reembolso da totalidade da ajuda concedida em virtude de, em consequência da desarmazenagem, deixar de se atingir o limiar de 85% da quantidade contratual a armazenar imposto pelo Regulamento n.° 1405/78 como condição para se poder beneficiar da ajuda. Com efeito, na opinião do BALM, os 3 220,8 kg de carne prematuramente desarmazenados equivaliam, nos termos do rendimento de 74,93%, a 4 298 kg de carne inteira, pelo que, deduzindo essa quantidade dos 29 571 kg inicialmente armazenados, restavam 25 273 kg de carne inteira regularmente armazenados até ao final do período contratual, quantidade essa inferior ao limiar de 85% da quantidade ajustada de 30 000 kg.

10 A Frick contesta a aplicação da taxa de rendimento efectivo, pretendendo dever tomar-se exclusivamente em consideração a taxa de montante fixo estabelecida no Regulamento n.° 1405/78. Caso se aplique a taxa de montante fixo de 70%, verifica-se que a quantidade de carne mantida em armazém ultrapassa o limiar de 85%, pelo que apenas haveria lugar à redução proporcional do montante da ajuda.

11 Após reclamar para o BALM, sem resultado, a Frick intentou uma acção no Verwaltungsgericht, o qual anulou, em 18 de Julho de 1985, as decisões impugnadas. Por acórdão de 26 de Agosto de 1991, o Verwaltungsgerichtshof reformou

parcialmente aquela decisão, apenas anulando as decisões impugnadas na medida em que solicitavam a restituição total da ajuda e não a sua redução proporcional.

12 O Bundesverwaltungsgericht, para o qual o BALM interpôs recurso de revista no intuito de fazer declarar que a percentagem mínima de 85% deve ser calculada em função do rendimento efectivamente obtido aquando da desossagem, considerando que a decisão do recurso dependia da interpretação a dar às disposições do artigo 4.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 1405/78, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O cálculo da quantidade de carne desossada a armazenar contratualmente, nos termos do n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1405/78 da Comissão, de 22 de Junho de 1978 (JO L 170, p. 20) deve basear-se no rendimento efectivamente atingido ou na taxa de rendimento de 70% resultante do n.° 2 do artigo 4.° daquele regulamento?»

Quanto aos factos no processo C-434/92, Murr

13 A Murr obteve uma ajuda à armazenagem privada de 40 toneladas de carne de bovino, à média de 1 330,90 DM por tonelada, pelo prazo de seis meses. No próprio dia do pedido de ajuda, a Murr informou telefonicamente o serviço local do BALM de que iria desossar e cortar imediatamente uma parte dessa quantidade. Em seguida, a Murr confirmou que, após ter desossado e cortado 40 686 kg de carne, armazenara 31 367 kg de carne desossada, com um rendimento efectivo de 77,09%. Tendo tomado conhecimento de que 5 175,8 kg de carne desossada haviam sido armazenados antes de celebrado o contrato, o BALM solicitou a restituição da totalidade da ajuda, por entender que essa armazenagem não fora autorizada. Considerou que, aplicando à quantidade de 5 175,8 kg a percentagem de rendimento efectivo de 77,09% e subtraindo o peso assim obtido, a saber, 6 713 kg de carne inteira, à quantidade inicial de 40 686 kg, a quantidade mantida em armazém, ou seja, 33 973 kg, era inferior ao limiar de 85% imposto pelo regulamento em causa.

14 A Murr sustenta que a armazenagem da carne pode iniciar-se antes da celebração do contrato e que, no caso vertente, o BALM teve possibilidade de controlar as operações de armazenagem de forma tão eficaz como depois dessa celebração, visto ter sido telefonicamente prevenido, no próprio dia da recepção do pedido da ajuda, da intenção — a que não se opôs — de a Murr cortar e desossar a quantidade de carne em causa. Além disso, e tal como a Frick, a Murr entende que, para efeitos de se determinar se foi ou não atingido o limiar de 85%, se deve atender exclusivamente à taxa fixa de rendimento que consta, no que lhe diz respeito, do Regulamento n.° 2471/77, a saber, 77%. Se se aplicar essa taxa fixa, o limiar de 85% foi ligeiramente ultrapassado.

15 Após ter reclamado para o BALM, sem resultado, a Murr intentou uma acção no Verwaltungsgericht, que lhe deu provimento por decisão de 14 de Março de 1985, por fundamentos baseados nas normas processuais aplicáveis. Por decisão de 9 de Setembro de 1991, o Verwaltungsgerichtshof reformou parcialmente essa decisão, apenas anulando a decisão do BALM na medida em que solicitava a restituição total da ajuda e não a sua redução proporcional.

16 O Bundesverwaltungsgericht, para o qual o BALM intentou recurso de revista e a Murr recurso de revista subordinado, considerando que a decisão dos recursos dependia da interpretação a dar às disposições do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1071/68 e do artigo 4.°, n.^{os} 4 e 5, do Regulamento n.° 2471/77, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve interpretar-se o artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1071/68 da Comissão, de 25 de Julho de 1968 (JO L 180, p. 19), no sentido de que só depois da celebração do contrato de armazenagem pode o armazenista privado iniciar a armazenagem da quantidade ajustada?

2) Se a resposta à primeira questão for afirmativa: qual é a operação (verificação do peso da carne a armazenar antes das operações de desossagem e corte, desossagem e corte, nova pesagem da carne desossada e cortada, congelação ou transferência da mercadoria para a câmara frigorífica do armazém frigorífico) que

marca o início da armazenagem, na acepção do n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1071/68?

3) Se a resposta à primeira questão for afirmativa: a obrigação de só iniciar a armazenagem depois da celebração do contrato constitui uma obrigação contratual de tal forma importante (obrigação principal) que a sua violação implica a supressão do direito às ajudas relativas à quantidade de carne em causa, ou trata-se de uma obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, cuja violação não justifica uma sanção tão grave?

4) Se a resposta à terceira questão for no essencial afirmativa: o direito à concessão de uma ajuda é também perdido quando a armazenagem antecipada apenas se tiver iniciado no mesmo dia em que o pedido de concessão da ajuda formulado pelo armazenista privado deu entrada nos serviços do organismo competente e se, no mesmo dia, o armazenista tiver comunicado telefonicamente ao serviço local desse organismo a intenção de proceder à armazenagem, sem que o referido serviço tenha formulado qualquer reserva? Assume relevo, neste contexto, o facto de a congelação da carne ocorrer, em última análise, antes ou depois da celebração do contrato?

5) Para determinar a quantidade que é objecto do contrato, nos termos dos n.^{os} 4 e 5 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 2471/77, da Comissão, de 8 de Novembro de 1977 (JO L 286, p. 20), deve partir-se, no caso da carne desossada, do rendimento efectivamente obtido ou das taxas de rendimento previstas no n.° 3 do artigo 4.° do referido regulamento?»

Quanto à apensação dos processos C-433/92 e C-434/92

17 Sendo a questão única colocada no processo C-433/92 análoga à quinta questão colocada no processo C-434/92, o presidente do Tribunal de Justiça ordenou, por despacho de 25 de Novembro de 1993, a apensação dos dois processos para efeitos da fase oral e do acórdão, nos termos do artigo 43.° do Regulamento de Processo.

Quanto às questões específicas do processo C-434/92, Murr

Primeira questão

18 Através da primeira questão, o Bundesverwaltungsgericht pergunta se a armazenagem da quantidade ajustada apenas se pode iniciar após celebração do contrato de armazenagem.

19 Como o advogado-geral sublinhou nas conclusões de 24 de Fevereiro de 1994, não contendo o Regulamento n.° 1071/68 qualquer precisão a este respeito, a interpretação conjugada das disposições do artigo 3.°, n.° 2, alíneas b), c) e e), conduz a considerar que a armazenagem deve ser efectuada após celebração do contrato. Com efeito, se a armazenagem for feita antes da celebração do contrato, o controlo apenas poderá ser efectuado *a posteriori,* com o risco de a sua fiabilidade ser afectada.

20 Cabe, pois, responder à primeira questão que o artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1071/68 deve ser interpretado no sentido de que o armazenista privado apenas pode iniciar a armazenagem da quantidade ajustada após a celebração do contrato de armazenagem.

Segunda questão

21 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional *a quo* pergunta qual é a operação que marca o início da armazenagem, na acepção do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1071/68.

22 Decorre do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 1071/68 que a armazenagem ocorre após a pesagem e antes da congelação. Esta solução permite que o organismo de intervenção proceda a todo e qualquer controlo necessário.

23 Deve, pois, responder-se à segunda questão que a operação que marca o início da armazenagem, na acepção do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1071/68, consiste no depósito da carne a armazenar na câmara frigorífica do entreposto frigorífico, antes de toda e qualquer congelação.

Terceira questão

24 A terceira questão colocada pelo órgão jurisdicional *a quo* visa determinar se o contraente que armazenou determinado lote antes da celebração do contrato perde todo e qualquer direito a uma ajuda em função desse lote, e, em consequência, se a obrigação de a carne apenas ser armazenada após celebração do contrato é uma obrigação principal, cuja violação pode implicar a perda do direito à ajuda, ou uma mera obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, que não justifica uma sanção desse tipo.

25 Saliente-se que a armazenagem se deve efectuar com respeito de determinadas condições destinadas a garantir a respectiva eficácia e a permitir que o organismo de intervenção exerça o seu controlo e evite irregularidades e fraudes.

26 Deve, pois, responder-se à terceira questão que a obrigação de apenas iniciar a armazenagem após celebração do contrato de armazenagem constitui obrigação principal, cuja violação implica, em princípio, a supressão do direito à concessão da ajuda relativa à quantidade de carne em causa.

Quarta questão

27 Atendendo à resposta dada à terceira questão, o órgão jurisdicional *a quo* pergunta se há lugar à supressão do direito à concessão da ajuda mesmo no caso de a administração ter tido a possibilidade de controlar a armazenagem de forma tão eficaz como se ela tivesse ocorrido regularmente, após celebrado o contrato de armazenagem.

28 Tanto o Bundesverwaltungsgericht como a Comissão e a sociedade Murr estão de acordo quanto ao facto — cuja apreciação soberana compete ao órgão jurisdicional nacional — que, no presente processo, o BALM, a cujo serviço local a sociedade Murr comunicara as suas intenções, ter tido a possibilidade de controlar a armazenagem proposta de forma tão eficaz como após celebrado o contrato de armazenagem, ou de se opor à armazenagem antecipada, o que não fez.

29 Nestas condições, a recusa de concessão de qualquer ajuda, com fundamento no facto de uma diminuta proporção de carne ter sido armazenada antes da celebração formal do contrato, não se revela justificada relativamente aos objectivos acima referidos no n.° 25, sendo, pois, desproporcionada.

30 Deve, assim, responder-se à quarta questão que não há lugar à perda do direito à ajuda à armazenagem de carne no caso de o armazenista privado ter telefonicamente informado os serviços do organismo de intervenção, sem que estes lhe manifestassem qualquer reserva, da sua intenção de proceder à armazenagem antecipada da quantidade ajustada e de essa operação não ter afectado a possibilidade de esse organismo efectuar um controlo efectivo do cumprimento pelo armazenista das obrigações que lhe incumbem.

Quanto à questão comum aos dois processos

31 Através da questão única no processo C-433/82, Frick, e na quinta questão no processo C-434/92, Murr, solicita-se que o Tribunal de Justiça precise o critério de conversão a aplicar — taxa efectiva ou de montante fixo —, na hipótese de carne desossada, para se determinar a quantidade mínima que é necessário armazenar para se poder beneficiar da ajuda.

32 Com base na disposição do n.° 1 do artigo 4.° dos Regulamentos n.^{os} 2471/77 e 1405/78, nos termos da qual o armazenista deve armazenar toda a carne efectivamente resultante da operação de desossagem e corte, a Comissão entende dever aplicar-se a taxa de rendimento efectivo obtida aquando da desossagem e corte.

33 Saliente-se, contudo, que os artigos 4.°, respectivamente n.^{os} 3 e 2 dos Regulamentos n.^{os} 2471/77 e 1405/78, estabelecem um critério de conversão «para efeitos de aplicação do presente regulamento...», sem o acompanharem de qualquer excepção.

34 A aplicação da taxa de rendimento efectivamente obtida aquando da desossagem ou corte da carne não está prevista em qualquer disposição dos regulamentos.

35 Se é certo que a disposição do n.° 1 do artigo 4.° dos Regulamentos n.^{os} 2471/77 e 1405/78 impõe a obrigação de armazenar a totalidade da carne resultante dessas operações, não é menos verdade que, nos termos do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 1071/68, que estabelece as modalidades de aplicação da concessão da ajuda, o montante deste é fixado exclusivamente em função do peso verificado antes da congelação aquando da armazenagem.

36 A disposição do n.° 1 do artigo 4.° dos Regulamentos n.^{os} 2471/77 e 1405/78 não pode, pois, ser interpretada como adoptando, relativamente ao critério de conversão, uma excepção tácita ao princípio enunciado nos artigos 4.°, respectivamente n.^{os} 3 e 2, dos referidos regulamentos.

37 Cabe, pois, responder a esta questão que para determinação, em caso de desossagem, da quantidade de carne a tomar em consideração para efeitos de fixação do direito à ajuda à armazenagem, se deve proceder à aplicação das taxas de montante fixo previstas, respectivamente, no n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento n.° 2471/77, e no n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1405/78.

Quanto às despesas

38 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 (Primeira Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht, por decisões de 29 de Outubro de 1992, declara:

1) **O artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1071/68 da Comissão, de 25 de Julho de 1968, relativo às modalidades de aplicação da concessão de ajudas à armazenagem privada no sector da carne de bovino, deve ser interpretado no sentido de que o armazenista privado apenas pode iniciar a armazenagem da quantidade ajustada após a celebração do contrato de armazenagem.**

2) **A operação que marca o início da armazenagem, na acepção da referida disposição, consiste no depósito da carne a armazenar na câmara frigorífica do entreposto frigorífico, antes de toda e qualquer congelação.**

3) **A obrigação de apenas iniciar a armazenagem após celebração do contrato de armazenagem constitui obrigação principal, cuja violação implica, em princípio, a supressão do direito à concessão da ajuda relativa à quantidade de carne em causa.**

4) Não há lugar à perda desse direito no caso de o armazenista privado ter telefonicamente informado os serviços do organismo de intervenção, sem que estes lhe manifestassem qualquer reserva, da sua intenção de proceder à armazenagem antecipada da quantidade ajustada, e de essa operação não ter afectado a possibilidade de esse organismo efectuar um controlo efectivo do cumprimento pelo armazenista das obrigações que lhe incumbem.

5) Para determinação, em caso de desossagem, da quantidade de carne a tomar em consideração para efeitos de fixação do direito à ajuda à armazenagem, deve proceder-se à aplicação das taxas de montante fixo previstas, respectivamente, no n.° 3 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 2471/77 da Comissão, de 8 de Novembro de 1977, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de carcaças, meias-carcaças e quartos compensados no sector da carne de bovino, e no n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1405/78 da Comissão, de 22 de Junho de 1978, relativo à concessão de ajudas de montante fixo previamente estabelecido à armazenagem privada de quartos dianteiros no sector da carne de bovino.

Edward Joliet Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Abril de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

D. A. O. Edward