CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 21 de Março de 1996 *

1. As questões prejudiciais sobre as quais o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se neste processo foram colocadas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Brussel para resolver o litígio pendente entre a empresa A. Maas & Co. NV, demandante no processo principal (a seguir «Maas» ou «adjudicatário») e o Begische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (organismo belga da economia e da agricultura), actualmente Belgische Interventie-en Restitutiebureau (organismo belga de intervenção e de restituição), demandada (a seguir «BDBL»).

O órgão jurisdicional nacional solicita a este Tribunal a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1824/80 da Comissão, de 11 de Julho de 1980, relativo à abertura de um concurso de adjudicação para a mobilização de trigo mole destinado à República do Benim a título de ajuda [1] (a seguir «Regulamento n.° 1824/80»). Este regulamento foi adoptado na base do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho, em 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais [2] (a seguir «Regulamento n.° 2727/75»), e do Regulamento (CEE) n.° 2750/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que fixa os critérios de mobilização dos cereais destinados à ajuda alimentar [3] (a seguir «Regulamento n.° 2750/75»).

2. Conforme resulta do primeiro considerando do Regulamento n.° 1824/80, em 28 de Maio de 1980, o Conselho das Comunidades Europeias exprimiu a sua intenção de conceder, no quadro de uma acção comunitária, 5 000 toneladas de trigo mole ao Benim, de acordo com o seu programa de ajuda alimentar para 1979/1980. De acordo com o previsto no seu artigo 1.°, o processo de adjudicação para o fornecimento de trigo deveria realizar-se na Bélgica, num lote, e o produto devia ser mobilizado no mercado comunitário e carregado num dos portos da Comunidade. No seu n.° 3, esse artigo dispõe o seguinte:

«O produto a que se refere o n.° 1 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.»

De acordo com o disposto no seu artigo 4.°, o contrato será adjudicado a quem apresentar a proposta mais favorável.

* Língua original: espanhol.

1 — JO L 178, p. 5.

2 — JO L 281, p. 1; EE 03 09 p. 13.

3 — JO L 281, p. 89; EE 03 09 p. 83.

O artigo 5.°, por seu lado, estabelece:

«Quando o adjudicatário não possa entregar os produtos nas condições previstas pelo disposto no artigo 1.°, n.° 3, na data a fixar no aviso 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.»

De acordo com o artigo 6.°,

«1. O proponente deve constituir uma caução de 6 ecus por tonelada de produto.

A caução é liberada:

...

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

...»

O artigo 7.° dispõe, além disso, 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.»

Por último, quanto ao que aqui interessa, o artigo 8.° designa o organismo de intervenção belga como responsável pela realização das operações relativas à adjudicação.

3. O preço de referência foi introduzido na organização comum de mercados no sector dos cereais pelo Regulamento (CEE) n.° 1143/76 do Conselho, de 17 de Maio de 1976 [4], que alterou alguns artigos do Regulamento n.° 2727/75. A fixação de um preço de referência tinha por finalidade estimular a produção de trigo mole de boa qualidade panificável [5]. Este regulamento foi

4 — JO L 130, p. 1; EE 03 F10 p. 90.

5 — Quinto considerando do Regulamento n.° 1143/76.

completado no ano seguinte pelo Regulamento (CEE) n.° 1151/77 do Conselho, de 16 de Maio de 1977 [6].

Na sua nova redacção, o n.° 2 do artigo 3.° do Regulamento n.° 2727/75 dispõe:

«... o preço de referência é fixado para o trigo mole que corresponde aos critérios de qualidade-tipo assim como às exigências requeridas ao nível de uma qualidade panificável média».

O n.° 4 do mesmo artigo 3.° acrescenta:

«O preço de referência para o trigo mole panificável é estabelecido acrescentando ao preço de intervenção único comum fixado para este produto um montante que representa a diferença entre o rendimento resultante da sua produção e o da produção de trigo mole não panificável.»

4. O 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 [7] (a seguir «Regulamento n.° 2731/75») foi completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1156/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 [8] (a seguir «Regulamento n.° 1156/77»). De acordo com a nova redacção dada ao artigo 1.°:

«A qualidade-tipo para a qual são fixados o preço de intervenção, o preço de referência e o preço-indicativo do trigo mole é definida como se segue:

a) trigo mole são, íntegro e isento de cheiros estranhos e de depredadores vivos, com uma cor própria deste cereal e com uma qualidade correspondente à qualidade média do trigo mole colhido na Comunidade em condições normais;

b) teor de humidade: 16%;

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

5. O Regulamento n.° 2750/75 por seu lado, estabelece, no n.° 1 do seu artigo 4.°, que as compras de cereais destinados à ajuda alimentar, referidas nos n.os 1 e 3 do seu artigo

6 — JO L 136, p. 1; EE 03 F12 p. 153.
7 — JO L 281, p. 22; EE 03 F9 p. 34.
8 — JO L 136, p. 11; EE 03 F12 p. 155.

3.°, serão efectuadas pelos organismos de intervenção por meio de adjudicação e, no n.° 4, que:

«4. As condições de adjudicação devem assegurar a igualdade de acesso e de tratamento a qualquer interessado, qualquer que seja o seu lugar de estabelecimento na Comunidade.»

6. O anúncio do concurso para a compra no mercado interno da Comunidade de 5 000 toneladas de trigo mole destinadas à República Benim foi publicado pela Comissão em 15 de Julho de 1980 [9]. O n.° 3 do título II especifica, em relação ao adjudicatário, que a caução será perdida se não cumpre as suas obrigações nos prazos estabelecidos, salvo caso de força maior. O título III dispõe que uma proposta só será válida se for acompanhada de uma declaração do proponente em que se compromete, por um lado, a fornecer, nas condições estabelecidas no n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1824/80, o lote correspondente às características exigidas e, por outro, a levar a cabo a operação de fornecimento entre 1 e 31 de Agosto de 1980.

7. Resulta dos documentos constantes dos autos que, em 25 de Julho de 1980, a Maas apresentou uma proposta ao BDBL que, em 29 do mesmo mês, lhe adjudicou o contrato para o fornecimento a granel, no porto de Antuérpia, no perímetro do navio, de 5 000 toneladas de trigo mole ao preço de 7 300 BFR a tonelada métrica do peso líquido.

8. O mandatário designado pelo Estado beneficiário da ajuda notificou em 29 de Julho à Maas que o seu mandante tinha a intenção de pôr à disposição um navio para o carregamento de 5 a 7 de Agosto. A Maas respondeu no mesmo dia que não seria possível proceder à efectuação do carregamento antes da segunda quinzena de Agosto.

9. A seguir, o mandatário do Benim comunicou ao adjudicatário que podia oferecer outro navio para o carregamento de 21 a 30 de Agosto. Em 19 desse mês, a Maas respondeu que todavia não se pôde iniciar a colheita por causa do mau tempo. Perante esta resposta, o mandatário formulou uma reserva expressa para os possíveis custos adicionais que podia incorrer, como consequência de uma entrega tardia.

10. Não obstante, dois dias mais tarde, a Maas notificou o mandatário que «contava poder entregar para o cargueiro de 22», ao que respondeu o mandatário que, tendo em conta o telex de 19 no qual a Maas afirmava que não podia de momento entregar a mercadoria, o navio oferecido não tinha sido confirmado.

9 — JO C 176, p. 10.

11. A compra da mercadoria foi concluída em 21 de Agosto. O vendedor carregou o cereal nos Países Baixos em onze barcos fluviais com destino a Antuérpia. Em 26 de Agosto, o adjudicatário comunicou ao vendedor que os resultados das análises efectuadas indicavam que o carregamento dos primeiros barcos não tinha sido conforme com as normas de qualidade, em particular, o grau de humidade, que era demasiado elevado, exigindo-lhe que tomasse as medidas necessárias para que o resultado médio de todo o lote se encontrasse dentro das normas convencionadas.

12. Em 29 de Agosto, o adjudicatário pediu ao mandatário que designasse um barco para ser carregado, o mais tardar, em 1 de Setembro, garantindo-lhe que se respeitariam as normas de qualidade do trigo, ao que respondeu o mandatário que faria todos os possíveis para encontrar o navio. Em 3 de Setembro, o adjudicatário comunicou ao BDBL as suas reservas quanto aos custos adicionais em que tinha incorrido por causa do levantamento tardio da mercadoria por parte do mandatário.

13. De acordo com o n.º 4, do artigo 8.º do Regulamento n.º 1824/80, o organismo de intervenção estava obrigado a pedir ao adjudicatário, entre outras informações, depois de cada envio, um certificado atestando as quantidades embarcadas e a qualidade do produto. Segundo consta do relatório elaborado para o efeito por um laboratório especializado, o grau de humidade do trigo era de 16,32% e a percentagem total dos elementos que não eram cereais de base de qualidade perfeita ascendia a 5,78%.

14. Em 12 de Setembro, o mandatário do Benim emitiu um certificado em que afirmava ter-se encarregado, em 6 do mesmo mês, de 4 700 toneladas métricas de trigo mole e acrescentava que a qualidade do cereal não correspondia à qualidade-tipo para a qual se fixou o preço de referência.

15. Em 25 de Setembro, a Maas informou o BDBL de que o saldo de 300 toneladas seria carregado, de comum acordo com o mandatário de Benim, num barco fluvial com destino a Ruão, donde ia ser transbordado para um navio para o seu transporte por mar. Analisadas as amostras dessa entrega, comprovou-se que, neste caso, a parte correspondente ao cereal que não era de qualidade perfeita ascendia apenas a 3% mas que, não obstante, o grau de humidade do trigo se elevava a 16,36%. O certificado de aceitação desta mercadoria foi expedido pelo mandatário do Benim em 1 de Outubro.

16. Em Junho de 1981, o destinatário final certificou ter recebido 5 000 toneladas de trigo «em bom estado» e, em 2 de Julho, a Maas solicitou ao BDBL a liberação da caução de 1 217 853 BFR que tinha constituído para se apresentar a um concurso de adjudicação. Em princípios de Novembro de 1981, a Maas facturou ao BDBL o montante de 168 169 BFR a título de estadias ocasionadas pela recepção, supostamente tardia, da mercadoria por parte do mandatário da República do Benim, que por sua vez reclamava de novo a liberação da caução.

17. Em meados de Dezembro de 1981, o BDBL respondeu que procedia à apreensão da caução a título de «penalização global», já que o adjudicatário não tinha respeitado nem o prazo de entrega nem as normas de qualidade. Este organismo de intervenção negou-se do mesmo modo a reembolsar ao adjudicatário o montante reclamado a título de estadias.

18. No âmbito do litígio a título principal, a Maas reclama do BDBL a liberação da caução e o reembolso das estadias. Nas suas alegações perante o tribunal nacional, as partes manifestaram dúvidas acerca da interpretação do Regulamento n.° 1824/80, na base do qual se adjudicou o contrato. O Rechtbank van eerste aanleg te Brussel submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Em que consistem 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 de perda da caução constituída?

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 desrespeito (pouco grave) das normas de qualidade, se bem que o destinatário não tenha feito qualquer observação ou emitido qualquer reserva a este respeito?»

19. Destas duas questões tanto o primeiro parágrafo da primeira como a segunda fazem referência ao conteúdo das obrigações que deve cumprir o adjudicatário para que o organismo de intervenção lhe libere a caução, pelo que examinarei conjuntamente a questão suscitada em ambas as passagens. A seguir, ocupar-me-ei da responsabilidade das despesas pelas estadias em que se tiver incorrido entre 1 de Setembro e a data em que se procedeu ao embarque da mercadoria, objecto da segunda parte da primeira questão.

Sobre o conteúdo preciso das operações que devia realizar o adjudicatário para ter direito à liberação da caução

20. Apresentaram observações neste processo a demandante no litígio do processo a título principal, o demandado e a Comissão.

21. A demandante alega, quanto ao não cumprimento do prazo de entrega, que o Regulamento n.° 1824/80 não indicou que a entrega devia ter lugar entre 1 e 31 de Agosto e figurando esta condição unicamente no anúncio de concurso, que carece de força jurídica obrigatória, que não se pode recusar a liberação da caução por não ter respeitado tal prazo. A este respeito afirma que, de qualquer forma, colocou a mercadoria no porto de Antuérpia em 29 de Agosto de 1980, não podendo tornar-se responsável de que o embarque não se tenha realizado até 6 de Setembro, devido a que o mandatário não dispôs de navio. Em relação à qualidade da mercadoria, sustenta que o Regulamento n.° 1824/80 não estabelece que o trigo deva satisfazer as normas de qualquer regulamento em particular, que o destinatário afirma tê-la recebido em bom estado e que o artigo 6.° do referido regulamento, ao regular a liberação da caução, não a condiciona ao cumprimento de nenhuma norma de qualidade.

Quanto à qualidade do trigo, o demandado afirma que para a primeira entrega o grau de humidade excedeu em 0,32% o máximo admitido e que a percentagem total dos elementos que não eram cereais de base de qualidade perfeita atingiu os 5,78% — sendo o máximo tolerado 5% —, quando para as 300 toneladas restantes, o grau de humidade excedeu em 0,36% o máximo permitido, que é de 16%.

Acrescenta que o cumprimento das exigências de qualidade era particularmente importante neste caso, porque o Estado beneficiário dificilmente ia recusar o trigo, tendo em conta as prementes necessidades alimentares, e que a credibilidade das Comunidades exige que a ajuda alimentar aos países mais desfavorecidos seja de qualidade perfeita, devendo ser considerado como irrelevante para efeitos da liberação da caução que esse Estado tenha certificado que o trigo recebido era de boa qualidade.

22. O demandado mantém, em relação ao prazo em que a entrega deveria ser feita, que o adjudicatário não podia limitar-se a colocar a mercadoria no porto de Antuérpia num dia qualquer do mês de Agosto, mas que o ritmo de entrega devia ser fixado de comum acordo com o mandatário da República do Benim; que este só pôde encarregar-se das primeiras 4 700 toneladas em 6 de Setembro, que as 300 toneladas restantes foram carregadas num barco fluvial com destino a Ruão em 26 do mesmo mês e que este atraso foi devido exclusivamente ao facto do adjudicatário ter recusado, por duas vezes, o navio oferecido pelo mandatário.

23. A Comissão leva a cabo um estudo exaustivo das obrigações a cargo do adjudicatário tendo em conta tanto o texto do Regulamento n.° 1824/80 como o correspondente anúncio de concurso, acrescentando que cabe ao tribunal nacional apreciar se o adjudicatário as cumpriu, na base nos elementos de interpretação que lhe proporciona o Tribunal de Justiça.

24. A este propósito aduz que uma das obrigações essenciais impostas por esses textos ao adjudicatário, a de acordar o ritmo de entrega da mercadoria ao mandatário, não foi cumprida e que a entrega de mercadoria de uma determinada qualidade — que nesse caso devia corresponder, no mínimo, à qualidade-tipo fixada para o preço de referência — fazia parte das operações que ao adjudicatário devia levar a cabo, e isso por duas razões: em primeiro lugar, porque tal consta de forma expressa no artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80 e, em segundo lugar, porque por força da alínea a) do título III do anúncio de concurso, ao apresentar a sua proposta, a Maas se comprometeu a entregar um lote «que correspondesse às características exigidas». A Comissão conclui que há que interpretar que o adjudicatário não cumpriu estas duas obrigações, que devem ser consideradas como essenciais e que se justifica a apreensão da caução, carecendo para esse efeito de importância que o destinatário da ajuda a tenha aceitado, dado que este não está em posição de isentar o adjudicatário do cumprimento das suas obrigações.

25. O órgão jurisdicional nacional qualifica de leve a transgressão das normas de qualidade por parte do adjudicatário. A Comissão entende que não se justifica graduar a gravidade da infracção desde o momento em que a norma foi violada. Com efeito, a qualidade do trigo fornecido não correspondia à qualidade-tipo para a qual teve de fixar-se o preço de intervenção nem respeitava as condições mínimas absolutas necessárias para a sua aceitação por parte dos organismos de intervenção. Tais condições figuram, em relação ao período em questão, no Regulamento (CEE) n.° 1629/77 da Comissão, de 20 de Julho de 1977, que contém regras de aplicação de medidas especiais de intervenção destinadas a apoiar o desenvolvimento do mercado do trigo mole panificável [10] (a seguir «Regulamento n.° 1629/77»), de acordo com a qual a humidade não poderá exceder uma percentagem fixada pelos organismos de intervenção que, segundo as regiões, oscilará entre os 14% e os 16%.

26. Por último, a Comissão sublinha que a obrigação de respeitar a qualidade-tipo estabelecida no artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, e a sua sanção, em caso contrário, garantem a igualdade de tratamento dos proponentes na altura de proceder à adjudicação, dado que o contrato é atribuído ao melhor proponente.

27. Estou de acordo com a maior parte dos argumentos avançados pela Comissão quanto a este ponto. Com efeito, para averiguar qual era o conteúdo das obrigações que devia cumprir o adjudicatário para ter direito à liberação da caução, há que recorrer não apenas ao Regulamento n.° 1824/80, mas também ao texto do anúncio de concurso para a adjudicação.

28. A caução que, de acordo com o artigo 6.° do Regulamento n.° 1824/80, os proponentes deviam constituir, no valor de 6 ecus por tonelada de produto, era destinada, segundo consta do sétimo considerando, a garantir o

10 — JO L 181, p. 26; EE 03 F12 p. 245.

respeito das obrigações decorrentes da participação nesse processo de adjudicação, caução que, por aplicação do n.° 3 do título II do anúncio de concurso para adjudicação, ia ser liberada ou apreendida consoante o adjudicatário cumprisse ou não as suas obrigações dentro do prazo estabelecido, salvo caso de força maior.

29. Efectuado um exame detalhado dos textos citados, estas obrigações da adjudicatária consistiam em:

— colocar 5 000 toneladas de trigo mole a granel no porto marítimo de embarque que tivesse sido designado, no caso em apreço o de Antuérpia, no perímetro do navio;

— depositar a mercadoria no lugar indicado pelo mandatário do Benim, com o qual devia acordar o ritmo em que se ia efectuar a entrega;

— realizar a entrega entre 1 e 31 de Agosto;

— cumprir com os trâmites aduaneiros necessários para a exportação de mercadoria, e

— entregar uma mercadoria em conformidade com as características exigidas, isto é, que, de acordo com o estabelecido pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, o trigo mole devia ser são, íntegro e comercializável e corresponder, pelo menos, à qualidade-tipo para que se tinha fixado o preço de referência.

30. Dos documentos constantes dos autos deduz-se que a adjudicatária colocou, efectivamente, 5 000 toneladas de trigo no porto de Antuérpia dentro do prazo concedido para o efeito, mas fê-lo sem ter chegado a acordo previamente com o mandatário da República do Benim, apesar de essa obrigação estar claramente estipulada no artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1824/80. Em vez disso, a Maas recusou em duas ocasiões os navios propostos pelo mandatário, e pediu-lhe, em 29 de Agosto, que designasse um navio para ser carregado «o mais tardar em 1 de Setembro», uma vez que a mercadoria já se encontrava no porto. Não é de estranhar que o mandatário não conseguisse encontrar, em tão curto espaço de tempo, o navio disponível para transportar, de Antuérpia até Cotonu, 5 000 toneladas de trigo.

31. Esta actuação do adjudicatário, que teve por consequência que a operação de carregamento só se pudesse efectuar em 6 de Setembro, data em que foram embarcadas 4 700 toneladas, ficando um resto de 300 toneladas que só puderam deixar o porto antes de 27 do mesmo mês num barco de navegação interior com destino a Rião, é contrária à obrigação de fixar o ritmo da entrega com o mandatário.

32. Não partilho a opinião da demandante quando afirma que o artigo 6.° do Regulamento n.° 1824/80, ao estabelecer as condições de liberação da caução, não a condiciona ao cumprimento de nenhuma norma da qualidade. Pelo contrário, a constituição de uma caução tem por finalidade garantir o respeito das obrigações decorrentes da participação no processo de adjudicação e, na ocorrência, o processo de adjudicação tinha sido aberto para o fornecimento de 5 000 toneladas de trigo mole à República do Benim a título de ajuda alimentar, trigo cuja qualidade devia corresponder, pelo menos, à qualidade-tipo para o qual tinha sido fixado o preço de referência.

33. Creio que esta obrigação, consistente em entregar trigo de uma qualidade perfeitamente determinada, tão-pouco foi cumprida pelo adjudicatário. Com efeito, conforme resulta das análises efectuadas por laboratórios especializados, para a primeira entrega de 4 700 toneladas, o teor de humidade do trigo atingiu os 16,32% e a percentagem total dos elementos que não eram cereais de base de qualidade perfeita foi de 5,78%, tendo-se ultrapassado o limite admissível em 0,32% e 0,78% respectivamente e, para as 300 toneladas restantes, o teor de humidade ultrapassou mesmo esta barreira em 0,36%.

34. Com a finalidade de apreciar na sua justa medida a importância destes números, convém recordar que, segundo o disposto no artigo 1.° do Regulamento n.° 2731/75, na redacção dada pelo Regulamento n.° 1156/77, em vigor à época dos factos, o teor de humidade correspondente à qualidade-tipo para fixar o preço de referência do trigo mole panificável não deve exceder os 16% e que a percentagem total permitida de elementos que não são cereais de base de qualidade perfeita se situa em 5%. Por outro lado, o Regulamento n.° 1629/77, que fixa as condições de aceitação de trigo mole panificável pelos organismos de intervenção, estabelece, no seu artigo 5.°, n.° 2, que a humidade não deverá ultrapassar uma percentagem fixada pelos organismos de intervenção que, consoante as regiões, oscilará entre 14% e 16%, sem que se possa estabelecer qualquer excepção a estes valores [11].

Daí deduzo que, ao exceder esse teor máximo de humidade permitida, o lote de trigo pelo adjudicatário para o seu envio para a República do Benim não teria sido aceite pelos organismos de intervenção por não satisfazer os critérios de qualidade mínimos.

35. Outra questão é a de saber se a perda da caução, prevista no n.° 3 do título II do anúncio do concurso para adjudicação, constitui uma medida cuja gravidade não tem a proporção devida com o incumprimento destas obrigações por parte do adjudicatário.

11 — Com efeito, este regulamento prevê a possibilidade de o grau de secura do trigo ser superior à que corresponde ao grau de humidade considerado para a qualidade-tipo, caso em que o preço de referência se aumentará mediante uma bonificação, e também que o preço específico do trigo diverje da qualidade tipo, caso em que se aplicarão ao preço de referência as bonificações e depreciações necessárias, mas não se prevê a possibilidade de estabelecer excepção alguma ao teor máximo de humidade.

36. A jurisprudência do Tribunal de Justiça declarou que, «... para determinar se uma disposição de direito comunitário é conforme ao princípio da proporcionalidade, deve verificar-se, em primeiro lugar, se os meios que ela utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a importância deste e, em segundo lugar, se são necessários para o atingir» [12].

37. No presente caso, o objectivo prosseguido era, naturalmente, importante. Tratava-se da concessão, no quadro de uma acção comunitária, de uma quantidade não desdenhável de trigo a um país com necessidades alimentares prementes. Daí que entre as obrigações impostas ao adjudicatário figurem tanto a de convencionar o ritmo da entrega com o mandatário do país beneficiário dentro de um período de tempo limitado, como a de entregar uma mercadoria de uma qualidade-tipo bem determinada.

38. Em minha opinião, ambas constituem obrigações principais no sentido da jurisprudência do Tribunal, de acordo com a qual «deve-se verificar... se as obrigações em causa no presente processo devem ser consideradas obrigações principais, cujo respeito é de fundamental importância para o bom funcionamento de um sistema comunitário e cuja violação pode ser sancionada com a perda total da caução, sem que isso signifique violação do princípio da proporcionalidade, ou se se trata de obrigações secundárias, cuja violação não deveria ser sancionada com o mesmo rigor que o não cumprimento de uma obrigação principal» [13].

39. Não é esta a primeira vez que o Tribunal de Justiça tem de pronunciar-se sobre a possível perda da totalidade da caução de adjudicação numa operação de ajuda alimentar, quando a mercadoria fornecida não corresponde à qualidade-tipo. A este respeito, há que citar o processo Société pour l'exportation des sucres [14], em que se tratava da entrega, por uma empresa adjudicatária, de um lote de 750 toneladas de açúcar oferecido pela Comunidade a título de ajuda alimentar ao Secretariado de Assistência e de Trabalho das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Médio Oriente. Os controlos efectuados sobre as amostras obtidas antes do embarque revelaram que todas correspondiam à qualidade de açúcar 3 (qualidade inferior) e não à qualidade 2 (que é a qualidade-tipo), pela única razão de que a coloração da solução ultrapassava em 0,7% a margem de 6 pontos, estabelecida como limite-máximo da qualidade-tipo, correspondendo todos os demais critérios à referida qualidade.

O advogado-geral J. Mischo, nas suas conclusões nesse processo, precisa que «... a qualidade da mercadoria, sobretudo no âmbito

12 — V. os acórdãos de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais (66/82, Recueil, p. 395, n.° 8); de 1 de Outubro de 1985, Corman (125/83, Recueil, p. 3039, n.° 36); de 28 de Janeiro de 1986, Denkavit France (266/84, Recueil, p. 149, n.° 17), e de 30 de Junho de 1987, Roquette Frères (47/86, Recueil, p. 2889, n.° 19).

13 — Acórdão de 27 de Novembro de 1986, Maas (21/85, Colect., p. 3537, n.° 15).

14 — Acórdão de 18 de Março de 1987 (56/86, Colect., p. 1423).

de uma operação de auxílio alimentar, é um elemento absolutamente essencial do contrato de adjudicação» [15].

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que, ao figurarem entre as obrigações essenciais do adjudicatário a de fornecer açúcar de qualidade-tipo, era justificada a perda da caução de adjudicação na sua totalidade quando o açúcar fornecido não correspondia a essa qualidade, ainda que o beneficiário da ajuda tenha disposto dele.

40. No caso presente, considero que o respeito das duas obrigações, isto é, convencionar o ritmo da entrega com o mandatário do país beneficiário dentro de um período de tempo limitado e a entrega de uma mercadoria de uma qualidade tipo bem determinada, é fundamental tanto para o bom funcionamento, como para a eficácia e a credibilidade do sistema comunitário de ajuda alimentar.

41. Em relação ao meio utilizado para atingir o objectivo prosseguido, como precisa o Tribunal no acórdão proferido no processo Société pour l'exportation des sucres, a perda da caução «... é um instrumento típico das operações realizadas no âmbito das organizações comuns de mercados agrícolas...» [16].

A prestação de uma caução de 6 ecus por tonelada, que equivalia nesta época a 1 217 853 BFR, para desempenhar-se do cumprimento de um contrato que ascendia a 36 500 000 BFR, era proporcional ao objectivo prosseguido. A sua perda não me parece injustificada no presente processo posto que, como já indiquei anteriormente, não se respeitaram duas das obrigações essenciais garantidas por essa caução.

42. Além disso, e neste ponto estou de acordo com a Comissão, a perda da caução cumpre também com o objectivo de garantir a igualdade entre os proponentes. Com efeito, a não existir a possibilidade de penalizar um adjudicatário pelo incumprimento de obrigações consideradas importantes para o bom funcionamento do sistema, os mecanismos de adjudicação ver-se-iam falseados [17].

43. Creio, pois, que a perda da caução como sanção, nas condições expostas, não violam o princípio de proporcionalidade, já que não vai mais além do que é necessário para ter o efeito dissuasivo pretendido.

15 — Colect. 1987, pp. 1423 e segs., especialmente p. 1436.

16 — Acórdão referido na nota 14 *supra*, n.º 31.

17 — Acórdão referido na nota 14 *supra*, n.º 30 e conclusões do advogado-geral J. Mischo no mesmo processo, Colect., p. 1437.

44. Devo acrescentar, por último, como julgou o Tribunal de Justiça no acórdão proferido no processo Société pour l'exportation des sucres [18], que o facto de o país destinatário aceitar a mercadoria sem formular qualquer objecção em relação à qualidade do trigo carece de importância neste contexto.

podendo declarar-se a perda da caução em caso de transgressão, ainda que seja leve, das normas de qualidade, mesmo que o destinatário não tenha formulado observações ou reserva alguma a esse respeito.

Sobre a responsabilidade pelas estadias ocorridas a partir de 1 de Setembro até à data em que se procedeu ao embarque da mercadoria para o seu transporte por mar

45. Tendo em conta o que precede, creio que as operações que o adjudicatário devia realizar no prazo previsto, de acordo com o n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 1824/80, sob pena de perda da caução constituída, são todas as previstas tanto nesse regulamento como no anúncio de concurso para adjudicação, a saber: colocar 5 000 toneladas de trigo mole a granel no porto marítimo de embarque que tiver sido designado, neste caso o de Antuérpia, no perímetro do navio; depositar a mercadoria no lugar indicado pelo mandatário de Benim, com o qual deveria acordar o ritmo a que se ia efectuar a entrega; efectuar a entrega entre 1 e 31 de Agosto; cumprir com os trâmites aduaneiros necessários para a exportação da mercadoria; entregar uma mercadoria conforme com as características exigidas, isto é, que, de acordo com o estabelecido pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, o trigo mole fosse são, íntegro e comercializável e correspondesse, pelo menos, à qualidade-tipo para que se tinha fixado o preço de referência.

46. O órgão jurisdicional nacional pergunta a seguir se o adjudicatário se pode tornar responsável por um embarque fora do prazo, quando a colocação das mercadorias no perímetro do navio teve lugar dentro do referido prazo.

47. A obrigação do adjudicatário relativa às condições em que devia proceder à entrega da mercadoria foi examinada anteriormente em relação com a liberação da caução. Resta-me agora por analisar a segunda parte da primeira questão prejudicial em que, em minha opinião, o tribunal nacional solicita a interpretação do artigo 5.° do Regulamento n.° 1824/80.

Os artigos 6.° e 7.° do referido regulamento devem ser interpretados conjugadamente,

Como se recordará, esta disposição prevê que, se o adjudicatário não pode proceder à

18 — Acórdão referido na nota 14 *supra*, n.° 32.

entrega no prazo previsto devido a que os barcos para o transporte marítimo foram postos à disposição com atraso, o organismo de intervenção assumirá as despesas que daí advenham.

48. Segundo consta dos autos, a maior parte da mercadoria só foi carregada no barco de navegação marítima em 6 de Setembro e o resto das 300 toneladas quase um mês depois. O adjudicatário aduz que os navios foram postos à disposição pelo mandatário depois de 31 de Agosto, isto é, fora do prazo e, por esta razão, exige do organismo de intervenção a quantia de 168 169 BFR a título de estadias, em relação a que esta alega que há que entender que o adjudicatário só ficava dispensado da sua obrigação de entregar a mercadoria entre 1 e 31 de Agosto, após que estivesse carregada no navio de navegação marítima. Daí que devesse acordar o ritmo de entrega com o mandatário.

49. Trata-se, pois, de saber se as consequências económicas que ocasionou o embarque fora do prazo devem correr a cargo do adjudicatário ou do organismo de intervenção e, por isso, se torna necessário verificar se a colocação à disposição dos navios para o transporte marítimo, por parte do mandatário, se realizou ou não com atraso.

50. Creio que o artigo 5.° do Regulamento n.° 1824/80 era destinado a cumprir uma finalidade muito concreta, isto é, a de evitar que recaíssem sobre o adjudicatário que tivesse cumprido as obrigações decorrentes do contrato ou sobre o país beneficiário da ajuda as despesas ocasionadas pelas dificuldades alheias à sua vontade, como, por exemplo, a impossibilidade para o mandatário de encontrar o transporte necessário a partir do porto marítimo designado, no mês de Agosto de 1980.

51. Ora bem, como se viu anteriormente, de acordo com as condições estabelecidas pelo Regulamento n.° 1824/80 e pelo anúncio de concurso para adjudicação, as obrigações do adjudicatário em relação à entrega não se limitavam a colocar a mercadoria num porto determinado dentro de um período de tempo concreto para pedir, a seguir, que o mandatário encontrasse um barco para dois dias depois, mas que devia acordar o ritmo da entrega com o mandatário.

52. Tendo em conta que o adjudicatário recusou durante o mês de Agosto de 1980, por duas vezes, os navios propostos pelo mandatário para o embarque e que, ao não ter convencionado com este o ritmo das entregas, se deparou com a situação de que, uma vez a mercadoria no porto de Antuérpia, não tinha barco disponível de imediato, considero que as despesas ocasionadas a título de estadias pela armazenagem de mercadoria desde o dia 1 de Setembro até que pôde ser embarcada na sua totalidade devia correr a cargo da empresa adjudicatária.

53. Nas suas observações, a Maas requer a este Tribunal a condenação nas despesas da parte demandada. A este propósito, devo precisar que, dado que o processo prejudicial tem, para as partes no litígio do processo a título principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este, de acordo com o disposto no artigo 104.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, decidir quanto às despesas.

54. Por último, a Maas solicita que, de acordo com o segundo parágrafo do n.° 5 do artigo 104.° do Regulamento de Processo, lhe seja concedida uma ajuda de 25 000 BFR a título de assistência judiciária. Esta disposição prevê:

«Em casos especiais, pode o Tribunal conceder, a título de assistência judiciária, um auxílio destinado a facilitar a representação ou a comparência de uma parte.»

Ora bem, ao longo do presente processo não se revelou a ocorrência de circunstâncias especiais que justifiquem a concessão de um auxílio à parte demandante para facilitar a sua representação ou a sua comparência.

Conclusão

I — Em conformidade com as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Brussel da seguinte forma:

«1) Segundo o disposto no n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 1824/80 da Comissão, de 11 de Julho de 1980, relativo à abertura de um concurso de adjudicação para a mobilização de trigo mole destinado à República do Benim a título de ajuda, as operações que o adjudicatário devia realizar no prazo previsto, sob pena de perda da caução, são as seguintes:

— proceder à entrega de 5 000 toneladas de trigo mole a granel no porto marítimo de embarque que tenha sido designado, neste caso o de Antuérpia, no perímetro do barco;

— depositar a mercadoria no lugar indicado pelo mandatário do Benim, com o qual devia acordar o ritmo a que se ia efectuar a entrega;

— realizar a entrega entre 1 e 31 de Agosto;

— cumprir com os trâmites aduaneiros necessários para a exportação da mercadoria;

— entregar uma mercadoria que satisfizesse as características estabelecidas pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1824/80, isto é, que o trigo mole fosse são, íntegro e comercializável e correspondesse, pelo menos, à qualidade-tipo para que se fixara o preço de referência.

Os artigos 6.° e 7.° deste regulamento devem ser interpretados conjugadamente, podendo declarar-se a perda da caução em caso de transgressão, ainda que leve, das normas de qualidade, mesmo que o destinatário não tenha formulado nenhuma observação ou reserva a esse respeito.

2) O artigo 5.° do Regulamento n.° 1824/80 deve ser interpretado de uma forma que permita determinar a responsabilidade da empresa adjudicatária do contrato objecto do litígio pelo atraso ocorrido no embarque, para os efeitos de pagamento das estadias ocasionadas quando, estando obrigada a entregar a mercadoria entre 1 e 31 de Agosto de 1980 e a convencionar o ritmo da entrega com o mandatário do país beneficiário, recusa por duas vezes o navio oferecido para o transporte e, uma vez colocada a mercadoria no porto de embarque, o notifica em 29 de Agosto, que deve encontrar um navio para proceder ao carregamento, o mais tardar, em 1 de Setembro».

II — Quanto aos demais pedidos deduzidos no processo:

«1) Dado que o processo prejudicial tem, em relação às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este, de acordo com o disposto no primeiro parágrafo do n.° 5 do artigo 104.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, decidir quanto às despesas.

2) A concessão de assistência judiciária à demandante, dado que não se revelou ao longo do processo a ocorrência de circunstâncias especiais exigidas como requisito pelo n.° 5 do artigo 104.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, deve ser recusada».