

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MARCO DARMON

apresentadas em 24 de Fevereiro de 1994 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

1. Os dois processos apensos sobre os quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar dizem respeito à interpretação de três regulamentos da Comissão relativos à concessão de ajudas à armazenagem privada no sector da carne de bovino.

2. Trata-se dos Regulamentos (CEE) n.ºs 1071/68 de 25 de Julho de 1968 ¹, 2471/77 de 8 de Novembro de 1977 ² e 1405/78 de 22 de Junho de 1978 ³, tendo estes dois últimos sido adoptados para «adaptar algumas das condições previstas» ⁴ no primeiro para a concessão das ajudas e estando na origem dos litígios que são respectivamente objecto dos processos C-434/92 e C-433/92.

* Língua original: francês.

1 — Regulamento que estabelece as modalidades de aplicação da concessão de ajudas à armazenagem privada no sector da carne de bovino (JO L 180, p. 19).

2 — Regulamento 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).

3 — Regulamento 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).

4 — V., respectivamente, quinto e quarto considerando dos referidos regulamentos.

3. As questões prejudiciais suscitadas pelo Bundesverwaltungsgericht têm por objecto a interpretação de algumas dessas condições.

4. Recordemos as disposições que constituem o cerne do litígio:

1) o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1071/68 refere que o contrato da ajuda à armazenagem privada deve 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;
- 3) a mesma possibilidade de a carne (quartos dianteiros) ser desossada e cortada antes da armazenagem é objecto do artigo 4.º do Regulamento n.º 1405/78 que estabelece:

...

«...»

- e) permitir que o organismo de intervenção controle em qualquer momento o cumprimento das obrigações referidas».
- 2. Para efeitos de aplicação do presente regulamento, 100 quilogramas de carne não desossada equivalem a 70 quilogramas de carne desossada.

- 2) ao prever a possibilidade de a carne ser desossada e cortada, o artigo 4.º do Regulamento n.º 2471/77 (carcaças, meias-carcaças e quartos compensados) precisa:

«...»

«...»

- 3. 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.
- 4) os n.ºs 4 e 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 2471/77 e o n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento n.º 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.
- 5. Foi no quadro da aplicação destas disposições que ocorreram os factos que estão na origem dos processos principais. Recordemo-los resumidamente.

«...»

6. No primeiro processo, a sociedade Otto Frick GmbH (a seguir «Frick») recebeu uma ajuda 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 de 74,93%. Na sequência da desarmazenagem antecipada pela Frick de 3 320,8 kg, o Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung (a seguir «BALM») exigiu-lhe o reembolso da totalidade da ajuda concedida com fundamento no facto de, em consequência da desarmazenagem, deixar de se atingir o limiar de 85% da quantidade contratual a armazenar imposto pelo Regulamento n.º 1405/78 como condição para se poder beneficiar da ajuda.

7. Para chegar a essa conclusão, o BALM aplicou aos 3 220,8 kg desarmazenados a taxa de rendimento «real» de 74,93% obtida aquando da desossagem, o que se traduz em 4 298 kg antes da desossagem. Se se deduzir esta quantidade à inicialmente armazenada — 29 571 kg —, resta apenas a carne desossada proveniente de 25 273 kg não desossados, ou seja, uma quantidade percentualmente inferior ao limiar de 85% da quantidade contratual imposto pelo regulamento em causa.

8. A Frick contestou a aplicação dessa percentagem «real» perante o órgão jurisdicional *a quo* e na audiência no Tribunal de Justiça, defendendo dever aplicar-se a taxa de rendimento «fictícia» de 70% (100 kg não desossados equivalem a 70 kg desossados) prevista no regulamento: nessa hipótese, seria atingido o limiar de 85% necessário à obtenção da ajuda, que não deveria ser suprimida, mas apenas reduzida.

9. Quanto ao segundo processo, a sociedade Vinzenz Murr GmbH (a seguir «Murr») recebeu uma ajuda pela armazenagem de 31 376 kg de carne desossada. Tendo constatado que 5 175,8 kg haviam sido armazenados antes da celebração do contrato, o BALM, considerando que essa armazenagem não fora autorizada, solicitou a restituição da totalidade da ajuda com fundamento em que aplicando a esta última quantidade a taxa de rendimento real (77,09%) resultante da operação de desossagem e subtraindo da quantidade inicial o peso assim obtido, a quantidade armazenada era inferior ao limiar de 85% imposto pelo regulamento em causa.

10. A Murr sustenta que a armazenagem da carne pode iniciar-se antes da celebração do contrato e que, no caso vertente, o BALM teve a possibilidade de controlar as operações de armazenagem de forma tão eficaz como depois dessa celebração, visto ter sido telefonicamente prevenido da intenção da Murr — a que não se opôs — de cortar e desossar a quantidade de carne em causa, no próprio dia da recepção do pedido da ajuda da Murr. Além disso, a Murr entende, tal como a Frick, dever aplicar-se a modalidade de cálculo constante do regulamento (100 kg não desossados equivalem neste caso a 77 kg desossados) para se determinar se foi ou não atingido o limiar de 85%.

11. A questão relativa ao primeiro processo, bem como, a título subsidiário, a última das cinco questões submetidas ao Tribunal de Justiça no segundo processo, têm precisamente por objecto a questão de saber qual o critério de conversão — taxa real ou taxa

«fictícia» — aplicável para se determinar, no caso de carne desossada, a quantidade mínima que é necessário armazenar para se poder beneficiar total ou parcialmente da ajuda.

12. As quatro primeiras questões visam determinar se a Murr tem ou não direito a uma ajuda por força do lote armazenado antes de celebrado o contrato com a BALM.

13. A primeira diz respeito à questão de saber se a armazenagem da quantidade ajustada apenas pode iniciar-se após celebrado o contrato de armazenagem.

14. Não contendo o Regulamento n.º 1071/68 qualquer precisão a este respeito, é com base em algumas das suas disposições relativas à armazenagem que a Comissão pede que o Tribunal de Justiça responda afirmativamente a esta questão. Partilhamos esse ponto de vista.

15. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alíneas b) e c), deve constar do contrato a obrigação de o armazenista informar o organismo de intervenção do dia e local da armazenagem, bem como da natureza e quantidade dos produtos a armazenar, e de lhe transmitir «de imediato» os documentos relativos às operações de armazenagem. Daqui resulta que a armazenagem deve normalmente ocorrer após celebrado o contrato.

16. A interpretação conjugada dessas disposições com as constantes da alínea e) do mesmo número, que obriga o armazenista a permitir que o organismo de intervenção controle em qualquer momento o cumprimento dessas obrigações, aponta no mesmo sentido. Caso a armazenagem tenha lugar antes da celebração do contrato, o controlo apenas poderá ser efectuado *a posteriori*, com risco de a sua fiabilidade ser afectada.

17. Em caso de resposta afirmativa a esta primeira questão, o órgão jurisdicional *a quo* solicita que o Tribunal de Justiça declare qual a operação que marca o início da armazenagem, na acepção do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1071/68.

18. O Regulamento n.º 2471/77 precisa que a *duração da armazenagem* é de quatro ou cinco meses (artigo 5.º, n.º 1) e que o respectivo *ponto de partida* é o dia em que se conclui a armazenagem (artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo).

19. Apesar de este regulamento, tal como o Regulamento n.º 1971/68, não conter semelhante precisão quanto ao *ponto de partida* da armazenagem, os respectivos textos não deixam, contudo, de fornecer indicações preciosas.

20. A primeira é-nos dada pelo artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1071/68, que estabelece: «O montante da ajuda é fixada por unidade de peso e em função do peso verificado antes da congelação aquando do

armazenamento». A armazenagem situa-se, assim, depois da pesagem e antes da congelação.

21. De acordo com o segundo considerando deste regulamento, apenas podem obter ajuda os armazenistas privados capazes de garantir «... que a armazenagem será efectuada de forma satisfatória e que dispõem na Comunidade de uma adequada capacidade frigorífica». O n.º 2 do respectivo artigo 3.º refere-se ao «depósito... dos produtos a armazenar» b), mencionando a obrigação de o armazenista «armazenar os produtos em lotes facilmente identificáveis» d).

22. Esta indicação, que precisa a anterior, permite que se conclua ser o depósito na câmara frigorífica que marca o início da armazenagem, sendo que o processo de congelação apenas poderá ser desencadeado posteriormente, por forma, designadamente, a permitir que o organismo de intervenção proceda a todo e qualquer controlo útil.

23. Estabelecido assim o princípio da obrigação de apenas se iniciar a armazenagem após celebração do contrato de armazenagem, cabe determinar — é esse o objecto da terceira questão prejudicial — se o contraente que armazenou determinado lote antes da celebração do contrato fica privado de qualquer direito à ajuda relativa a esse lote.

24. Por outras palavras, deve essa obrigação ser qualificada como obrigação principal, cuja violação pode gerar a perda do direito à ajuda, ou apenas como obrigação secundária, que não justifica tal sanção?

25. O Tribunal de Justiça precisou no acórdão E. D. e F. Man (Sugar)⁵ que

«... quando uma regulamentação comunitária estabelece a distinção entre uma obrigação principal, cujo cumprimento é necessário à consecução do objectivo visado, e uma obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, não pode, sem violar o princípio da proporcionalidade, sancionar tão severamente a violação da obrigação secundária como a da obrigação principal»⁶.

26. E o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Fromançais⁷ que

«Para determinar se uma disposição de direito comunitário é conforme com o princípio da proporcionalidade, cabe verificar, em primeiro lugar, se os meios de que se socorre para a consecução do objectivo que visa estão de acordo com a importância deste

5 — Acórdão de 24 de Setembro de 1985 (181/84, Recueil, p. 2889).

6 — N.º 20.

7 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983 (66/82, Recueil, p. 395).

e, em segundo lugar, se são necessários para o atingir»⁸.

como se ela tivesse ocorrido regularmente, ou seja, após celebração do contrato de armazenagem?

27. O objectivo das ajudas é, antes de mais, o de incitar à armazenagem. Esta deve, contudo, ser efectuada com respeito de determinadas condições adequadas a assegurar a respectiva eficácia e a permitir que o organismo de intervenção exerça o seu controlo. Se isso não suceder, o objectivo dos regulamentos não pode ser atingido.

28. Essas condições, e designadamente o cumprimento da obrigação, cuja importância salientámos, de apenas proceder às operações de armazenagem após celebração do respectivo contrato, devem, assim, ser qualificadas como obrigações principais, cuja violação justifica, em princípio, a perda do direito à ajuda relativa às quantidades em causa.

29. Repitamo-lo: à luz das considerações precedentes, esta sanção parece-nos adequada e necessária para atingir os objectivos essenciais da regulamentação em causa, que consistem em incitar à armazenagem, evitando do mesmo passo irregularidades e fraudes.

30. Dito isto, qual a solução se, apesar de tudo, a administração teve possibilidade de controlar a armazenagem de forma tão eficaz

31. Em tal caso, o Bundesverwaltungsgericht convida-nos, pela quarta questão prejudicial, a «uma perspectiva mais matizada dos problemas»⁹ colocados pelo presente processo, perspectiva essa partilhada pela Comissão e pela Murr e que nos parece difícil não subcrever.

32. Recordemos que o BALM terá sido informado telefonicamente — prática corrente seguida neste domínio pelo seu serviço local — da intenção de a Murr iniciar a armazenagem antecipada de determinada quantidade de carne, sem que tenha emitido qualquer reserva a esse respeito.

33. Se essa «antecipação» não afectou as possibilidades de exercício de controlo pelo BALM, facto esse cuja apreciação é da competência soberana do órgão jurisdicional nacional, deverá entender-se que o armazeneiro não perdeu o direito à ajuda relativa à quantidade controvertida.

34. Passemos à questão comum aos dois processos. A questão não se coloca da mesma

8 — N.º 8.

9 — Decisão de reenvio, II, 1, alínea d).

forma em ambos. Com efeito, se o Tribunal de Justiça adoptar a nossa proposta quanto à quarta questão no processo Murr, o órgão jurisdicional *a quo* não terá necessidade de responder à sua quinta questão para decidir o processo que lhe foi submetido ¹⁰.

35. Esta questão conserva, contudo, todo o seu interesse na hipótese contrária e, de qualquer forma, só a resposta que o Tribunal de Justiça lhe der permitirá ao órgão jurisdicional de reenvio decidir o processo Frick.

36. O problema, recorde-se, consiste no critério de conversão a adoptar no caso de a carne ser cortada e desossada. Se o Tribunal de Justiça adoptar a solução que lhe é sugerida pelas empresas e optar pela taxa de montante fixo prevista nos referidos regulamentos, o direito às ajudas controvertidas estará, em qualquer caso, assegurado. Se, pelo contrário, o Tribunal entender, com o BALM e a Comissão, dever aplicar-se exclusivamente a taxa «real», esse direito ser-lhes-á recusado, seguramente para a Frick, sob reserva do que foi precisado para a Murr.

37. Em nossa opinião, deverá acolher-se a primeira dessas soluções, tanto por força do próprio texto dos regulamentos como da inexistência de fundamento jurídico para a defesa da segunda.

38. Antes de mais, a redacção dos diplomas: os artigos 4.º, respectivamente n.ºs 3 e 2, dos Regulamentos n.ºs 2171/77 e 1405/78, precisam que «para efeitos de aplicação do presente regulamento...», x quilogramas de carne não desossada equivalem a y quilogramas de carne desossada.

39. Parece-nos, pois, que, na falta de excepção expressa a esta regra, deverá ser-lhe dada plena aplicação na execução dos referidos regulamentos.

40. Em consequência, no caso de determinada quantidade de carne desossada ser irregularmente desarmazenada, ou armazenada em condições irregulares, de tal forma que, em ambos os casos, não possa ser tomada em consideração para a concessão da ajuda, cabe aplicar, para determinar qual a quantidade de carne não desossada a que corresponde, o critério de conversão explicitamente previsto nos textos dos regulamentos em causa e não uma qualquer taxa real a que estes não fazem qualquer referência.

41. Com efeito, parece-nos lógico que uma matéria tão técnica como o é a armazenagem de carne de bovino seja objecto de disposições precisas. Ora, existindo efectivamente uma precisão relativa à taxa de montante fixo nos Regulamentos n.ºs 2471/77 e 1405/78 (100 kg não desossados equivalem, segundo os casos, a 77 ou a 70 kg desossados), o mesmo não sucede quanto à taxa real cuja aplicação é preconizada pela Comissão.

10 — *Ibidem*, II, 1, primeiro parágrafo.

42. Assim sendo, a interpretação dos referidos textos conduz-nos à conclusão de que apenas se deve aplicar a taxa de montante fixo que deles consta.

43. O Tribunal de Justiça recordou, nesse sentido, no acórdão Alemanha/Comissão¹¹ que:

«... a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível para os destinatários. Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exactidão a dimensão das obrigações que a mesma lhes impõe».

44. E a inexistência de qualquer fundamento jurídico para a solução proposta pela Comissão, de que apenas deve ser aplicada a taxa real, conforta-nos na nossa opinião.

45. Com efeito, tal como não existe nos textos qualquer disposição expressa relativa a um critério de conversão real, também não é possível, em nossa opinião, chegar, a partir deles, a uma interpretação em apoio da posição da Comissão.

46. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça deduza dos artigos 4.º, n.ºs 1, dos Regulamentos n.ºs 2471/77 e 1405/78, os quais precisam que deve ser armazenada toda a carne que seja objecto da operação de desossagem (e não apenas 77 ou 70 kg desossados por 100 kg não desossados), que se atenderá, para a fixação da ajuda a conceder, à quantidade efectivamente resultante da desossagem. Tal interpretação impede o armazenista, que opte por desossar a carne e obtenha um rendimento superior, de reclamar a concessão da totalidade da ajuda, mantendo embora a possibilidade de vender os pedaços em excesso. Além disso, o quinto considerando do Regulamento n.º 1071/68 precisa que «... para atender aos usos comerciais, convém admitir determinadas margens de variação da quantidade armazenada ajustada». O que justificaria as percentagens previstas nos Regulamentos n.ºs 2471/77 e 1405/78 (90% ou 85% consoante a carne tenha sido armazenada inteira ou desossada). Não seria, assim, legítimo, por aplicação da taxa fictícia, conceder, para efeitos de cálculo da ajuda, um acréscimo de flexibilidade ao contraente que obteve um excedente após a desossagem.

47. Não partilhamos este ponto de vista.

48. A obrigação imposta aos operadores de armazenarem toda a carne resultante da operação de desossagem corresponde, é certo, a um dos principais objectivos dos referidos regulamentos que é o de conduzir à armazenagem de uma quantidade máxima de

11 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987 (332/85, Colect., p. 5143, n.º 23).

carne de bovino¹² e de evitar fraudes. Tal obrigação não é de forma alguma incompatível com a existência de critérios de conversão de montante fixo destinados a determinar antecipadamente e com precisão as condições de atribuição das ajudas.

49. Esses critérios de conversão não podem ter por objectivo único, contrariamente ao sustentado pela Comissão, o de estabelecer uma percentagem de rendimento mínimo aplicável às operações de desossagem. Esses critérios constituem um dos elementos essenciais dos regulamentos, visto que a sua aplicação condiciona o direito às ajudas.

50. De idêntica forma, não nos parece que o quinto considerando do Regulamento n.º 1071/68 possa ser interpretado no sentido referido pela Comissão, e julgamos não se poder dele deduzir qualquer proibição de os operadores em causa beneficiarem, em caso de desossagem, da aplicação da taxa de montante fixo.

51. Mas, indo mais longe, entendemos que a aplicação da taxa real a uma parte da carne desossada, antecipadamente desarmazenada ou irregularmente armazenada, para efeitos de determinar a quantidade de carne não desossada a que equivale, é susceptível de provocar graves erros de avaliação.

52. Com efeito, essa percentagem real resulta da desossagem *da totalidade da carne armazenada*, ou seja, de todos os seus pedaços confundidos. Nesse sentido, trata-se de *uma taxa real média* resultante da operação *global* de desossagem.

53. Dessa forma, seria inadequado aplicar essa *taxa real média* a uma pequena quantidade de carne — a que foi antecipadamente desarmazenada ou irregularmente armazenada — constituída apenas por alguns pedaços, visto que essa taxa apenas é *real* relativamente ao rendimento obtido aquando da desossagem da *totalidade* da carne armazenada.

54. Tal reforça a nossa opinião de que se deve aplicar a taxa de montante fixo, tal como referida nos regulamentos.

55. Quanto ao risco de que os armazenistas que procederam à desossagem venderem os pedaços em excesso, bastará salientar que os regulamentos em causa (nos respectivos artigos 4.º, n.º 1) apenas autorizam a desossagem na condição de ser armazenada *toda* a carne resultante dessa operação.

12 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Fevereiro de 1994, Irsfeld (C-374/92, Colect., p. I-301, n.º 24).

56. Em consequência, concluímos no sentido de que o Tribunal de Justiça declare:

- «1) O artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 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.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 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.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 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.»