

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
 JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA  
 apresentadas em 12 de Novembro de 1987

*Senhor Presidente,  
 Senhores Juízes,*

I — O objecto do recurso

1. No presente processo, o Reino da Dinamarca pretende obter a anulação parcial, no que diz respeito às restituições à exportação no sector da carne de bovino, das decisões 85/450/CEE e 85/451/CEE da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativas ao apuramento de contas apresentadas por aquele Estado-membro a título de despesas financiadas pelo FEOGA, Secção Garantia, para os exercícios financeiros de 1980 e 1981<sup>1</sup>.

2. Qual é o cerne do litígio?

3. Nos termos do Regulamento n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968<sup>2</sup>, que estabeleceu a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, esta compreende um regime de restituições à exportação, cujo objectivo é o de compensar a diferença entre os preços dos produtos no mercado mundial e os seus preços na Comunidade (artigo 18.º).

4. As regras gerais relativas à concessão das restituições e os critérios de fixação do respectivo montante foram estabelecidos pelo Regulamento n.º 885/68 do Conselho, de 28 de Junho de 1968<sup>3</sup>.

5. Em aplicação do n.º 5, do artigo 18.º do Regulamento n.º 805/68, a Comissão fixou, designadamente pelo Regulamento n.º 187/80, de 29 de Janeiro de 1980<sup>4</sup>, as restituições à exportação a conceder no referido sector em 1980 e 1981. A lista dos produtos abrangidos e os montantes das restituições constam do anexo ao regulamento. Aí figuram, nomeadamente, os preparados e conservas de carne de bovino constantes da subposição 16.02 B III b) 1 da pauta aduaneira comum, para os quais os montantes das restituições a pagar dependem da percentagem de carne de bovino neles contida. O anexo em causa especifica que se trata de percentagem de «carne de bovino (com exclusão das miudezas e da gordura)».

6. O que está em causa neste processo é, precisamente, a interpretação da expressão «carne de bovino (com exclusão... da gordura)» e a tanto se reconduz o problema controvertido.

7. Trata-se, no fundo, de saber se aquela expressão implica a exclusão da totalidade da gordura de qualquer natureza, aquando do cálculo do teor em carne do produto acabado, ou se uma parte da gordura pode ser considerada como fazendo parte da carne para efeito de restituições à exportação.

8. A Dinamarca entende que a noção de «gordura» aqui referida apenas abrange a gordura acrescentada, que não faz parte da textura da carne, podendo, pois, esta

1 — JO L 267 de 9.10.1985, p. 7 e 10.

2 — JO L 148 de 28.6.1968, p. 24.

3 — JO L 156 de 4.7.1968, p. 2.

4 — JO L 23 de 30.1.1980, p. 11

conter um teor intrínseco de gordura, até uma percentagem máxima que a recorrente fixa em 30 %.

9. Pelo contrário, a Comissão rejeita tal interpretação, entendendo que, para efeito do cálculo das restituições à exportação, devem ser excluídas todas as espécies de gordura, natural ou acrescentada, aparente ou não, atendendo-se exclusivamente ao teor de carne sem gordura determinado por análise.

10. Nessa conformidade, a Comissão, através das decisões impugnadas, recusou-se a financiar, relativamente a 1980 e a 1981, restituições às exportações de preparados de «carne de bovino» no montante, respectivamente, de 18 175 950,25 DKR e 31 664 013,16 DKR.

11. Para apoiar o seu recurso, o Governo dinamarquês invoca dois fundamentos:

- a) as decisões impugnadas baseiam-se numa interpretação incorrecta do Regulamento n.º 187/80 da Comissão, e dos demais regulamentos que fixaram as restituições às exportações no sector da carne de bovino em 1980 e em 1981, pelo que a Comissão violou o artigo 2.º do Regulamento n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum<sup>5</sup>, segundo o qual são financiadas as restituições à exportação para países terceiros concedidas de acordo com as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas;
- b) havendo desrespeitado ela própria o prazo para apuramento definitivo das contas do FEÖGA, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70, a Comissão não tem o direito de se basear

numa argumentação jurídica que não apresentou em tempo útil.

12. Analisemos cada um destes fundamentos do recurso.

## II — Primeiro fundamento: errada interpretação dos regulamentos que fixam as restituições à exportação

13. A — Segundo o Governo dinamarquês, a noção de «carne de bovino» deve ser entendida, na falta de critérios próprios do direito comunitário, na sua acepção corrente, ou seja, como a musculatura do esqueleto com o seu conteúdo natural em gordura, quer visível quer intramuscular.

14. De acordo com os critérios adoptados pelas autoridades dinamarquesas, poderia considerar-se normal um teor de gordura natural da carne até 30 %. Sendo, pois, a gordura uma parte natural da carne inerente a este produto, a gordura que não poderia ser tomada em conta para efeito de fixar a restituição à exportação seria tão-só a gordura acrescentada à carne na preparação final.

15. Também o Reino Unido, admitido a intervir no processo, propõe uma interpretação do regulamento próxima (mas não idêntica) à propugnada pela Dinamarca. Para aquele Estado-membro, na ausência de critérios próprios do direito comunitário, a expressão «carne de bovino» deveria ser interpretada de forma razoável e de acordo com o bom senso. Daí que tenha considerado, segundo uma prática derivada do «Meat Products and Spreadable Fish Products Regulation 1984», tal expressão como equivalente à de carne de bovino magra («lean meat»), ou seja o tecido muscular magro depois de eliminados os tecidos gordurosos aparentes, mas podendo conter até 10 % de

<sup>5</sup> — JO L 94 de 28.4.1970, p. 13.

gordura não aparente. Nessa conformidade, o Reino Unido interpreta a expressão «carne de bovino (com exclusão das miudezas e da gordura)» no sentido de «carne de bovino magra, com exclusão das miudezas e da gordura aparente».

16. Será de perfilhar a orientação preconizada por estes dois Estados-membros?

17. *B* — Abordemos, para começar, a *interpretação literal* dos preceitos aplicáveis.

18. Sob este ponto de vista, haveremos de reconhecer desde já que o texto do regulamento em causa é susceptível de fornecer indicações contraditórias quanto ao seu sentido.

19. Por um lado, o anexo ao Regulamento n.º 187/80, ao mencionar a expressão «carne de bovino (com exclusão... da gordura)», omite qualquer distinção relativamente à natureza da gordura a excluir. «*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*»: à primeira vista, parece, por isso, que, na falta de outros elementos que impusessem a conclusão contrária, deveria, excluir-se, para este efeito, da noção de carne de bovino, toda e qualquer gordura, adicionada ou natural, seja ela aparente ou intramuscular. Não tendo o legislador individualizado qualquer daquelas categorias de gordura e dado que a carne de bovino contém naturalmente gordura, parece que a exclusão, entre parênteses, da gordura quererá significar que, no caso particular do produto com a subposição 16.02 B III b) 1 da pauta aduaneira comum, a gordura, mesmo a natural, não faz parte da carne de bovino.

20. Não quer isto dizer — ao contrário do que afirma o Governo récorrente — que a interpretação da Comissão, por assentar numa «noção fictícia» de carne, equivalha a recusar o «sentido natural», ou o conceito tradicional e, porventura, internacional-

mente corrente, de «carne» ou de «carne de bovino», a qual inclui a gordura natural, visível ou intramuscular.

21. O que a Comissão pretende dizer é que, para determinação da percentagem de carne contida num dado preparado, a fim de se estabelecer o montante da restituição, a expressão «carne de bovino» não pode, neste caso particular, ser entendida isoladamente, mas em conjugação com a expressão entre parênteses que se lhe segue.

22. Essa parece, mesmo, ser a interpretação que melhor assegura ao preceito em causa todo o seu sentido útil.

23. Na verdade, a aceitar-se que «carne de bovino» é, em princípio, «carne de bovino com a sua gordura natural», se o legislador apenas pretendesse excluir, para o cálculo do teor em carne do produto, a «gordura acrescentada», na própria lógica da posição da recorrente não necessitaria, verdadeiramente, de o dizer, uma vez que «carne de bovino» não incluiria, naturalmente, a gordura acrescentada. Como o próprio Governo dinamarquês fez notar, esta viria *substituir-se* à carne, fazendo baixar o respectivo teor do produto e aumentar a parte deste último constituída por ingredientes diferentes da carne.

24. Assim sendo, o facto de o legislador ter entendido precisar que a carne de bovino a ter em conta exclui a gordura parece dar a entender que ele pretendeu que fosse excluída do cálculo do teor em carne toda a gordura natural e não apenas a gordura acrescentada (ou esta e a gordura natural aparente, como preconiza o Reino Unido).

25. É certo que o Regulamento n.º 187/80 se refere também, a par da «gordura», às «miudezas», que não são normalmente consideradas como fazendo parte da carne. Segundo o Governo britânico, isso «parece indicar que o tipo de gordura em causa per-

tence à mesma categoria das miudezas, isto é, à das matérias animais facilmente separáveis, em geral, da carne magra e que não fazem parte integrante desta».

26. No mesmo sentido apontaria o facto de, na pauta aduaneira comum, a gordura e as miudezas de animais serem objecto de uma definição separada, enquanto produtos distintos da carne e dos preparados à base de carne<sup>6</sup>: ora, seria evidente, segundo o Governo britânico, que apenas a gordura animal separável da carne pode ser comercializada enquanto produto distinto.

27. Isso não impede, contudo, que, mesmo em obras de referência como a que foi mencionada pela Comissão no seu relatório de síntese relativo ao apuramento de contas do FEOGA e citada pela Dinamarca em apoio da sua argumentação *Source Book for Food Scientists*, se considere incluídas na carne (entendida como «todas as partes comestíveis do músculo ligadas ao esqueleto») «a língua, o diafragma, o coração, o esófago», além dos «ossos, da pele, dos tendões, dos nervos e dos vasos sanguíneos normalmente presentes no tecido muscular». Outros documentos, também citados pela recorrente, mencionam, por sua vez, um conjunto de componentes da noção de carne diferentes dos que acabam de referir-se.

28. A terminologia não parece, porém, universal e nada impede que, consoante os objectivos visados — científicos, comerciais, técnicos ou de cálculo das restituições à exportação — se dêem conteúdos diferentes à mesma expressão, não podendo, portanto, a nosso ver, retirar-se argumento decisivo do facto de, a par da «gordura», o regulamento controvertido mencionar as «miudezas».

29. Por outro lado, pode reparar-se que o título geral da rubrica do anexo do Regula-

mento n.º 187/80 correspondente à subposição pautal 16.02 B III b) 1 se refere a «outros preparados e conservas contendo carne ou miudezas da espécie bovina», só mais abaixo, nas subdivisões ex aa) e ex bb), se excluindo da carne, além das miudezas, a gordura.

30. Dada a referência do título — que distingue entre a carne e as miudezas — a exclusão expressa das miudezas nos parênteses deverá entender-se ou como uma imperfeição redaccional ou como resultado de uma preocupação de clareza, atentas as flutuações conceituais de cuja existência já nos apercebemos.

31. Quanto à gordura, a sua inclusão nos parênteses e não no título dá a entender que, pelo menos em parte, se quis excluir algo que, em princípio, faria parte da noção de carne.

32. E esta é uma convicção que parece reforçar-se pelo facto de o texto da subposição correspondente na pauta aduaneira comum não se referir à exclusão da gordura da carne que compõe os preparados (a qual, na interpretação do Reino Unido, só poderia ser a gordura intramuscular), ao contrário do que faz o Regulamento n.º 187/80, que a exclui expressamente.

33. A impressão que se colhe da leitura do preceito é a de que o legislador, ao usar o parênteses, quis deixar claro que certos ingredientes de origem animal e cujas características os aproximam da carne de bovino, a ponto de com ela poderem confundir-se no produto acabado, não devem ser considerados para o cálculo do respectivo teor em carne. Por isso mencionou as miudezas que,

6 — Ver capítulos 2, 15 e 16 da pauta aduaneira comum.

normalmente, se distinguem da carne, mas, por vezes, aparecem incluídas no conceito; por isso também mencionou a gordura, que, pelo menos quando intramuscular, pode considerar-se como fazendo parte da carne, mas que, no produto final, não é possível distinguir da gordura acrescentada.

34. Numa palavra: dá a impressão que o legislador quis precisar que as percentagens a que se refere, para efeito de fixação das restituições, são *de carne e só de carne*.

35. Reconheça-se, não obstante, que a Comissão tinha ao seu dispor formas de, bastante mais claramente, exprimir o seu pensamento a este propósito. A recorrente fornece alguns exemplos *à la carte* na sua réplica.

36. Designadamente, o regulamento poderia ter precisado a natureza da gordura a que se refere ou esclarecido que as percentagens nele estabelecidas são determinadas por análise.

37. Decorre, pois, do que precede, que os termos usados nas disposições em causa não apontam inequivocamente para uma só das interpretações propugnadas.

38. Todavia, a redacção usada, se não torna a interpretação da Comissão a única possível, também não faz da interpretação dinamarquesa aquela que melhor corresponde ao teor literal do preceito.

39. Quanto à interpretação defendida pelo Reino Unido, deve dizer-se que não se encontra nos textos regulamentares apoio claro para a distinção proposta entre *carne* («meat») e *carne magra* («lean meat»), que permita atribuir aos termos «teor em carne»

o sentido de «teor em carne magra». Sendo, é certo, porventura, a que melhor corresponde à noção corrente de carne — a que é usada na linguagem comum e pelos próprios talhantes — ela não se estriba, designadamente, numa justificação consistente para a percentagem escolhida de 10 %, que apenas aparece fundamentada na prática nacional do Reino Unido.

40. C — Impõe-se, portanto, recorrer a outros elementos de interpretação que esclareçam as noções a interpretar.

41. D — Vejamos, primeiro, se a *interpretação teleológica* confirma o entendimento da Comissão.

42. Como resulta do preâmbulo, décimo considerando, e do artigo<sup>o</sup> 18.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do Regulamento n.<sup>o</sup> 805/68, a finalidade do sistema de restituições à exportação neste sector é a promoção da exportação dos produtos abrangidos pela respectiva organização comum de mercado, de maneira a «salvaguardar a participação da Comunidade no comércio internacional de carne de bovino». Compensando a diferença entre as cotações ou os preços destes produtos no mercado mundial e na Comunidade, as restituições tornam viáveis exportações que, de outra forma, não seriam possíveis, permitindo aos produtores comunitários concorrer nos mercados externos.

43. Não se trata necessariamente, como chegou a arguir a Comissão, de promover a exportação dos produtos de mais alta qualidade.

44. Em todo o caso, a prossecução do objectivo geral assinalado deve ter em conta os elementos referidos no artigo 2.<sup>o</sup> do Regulamento n.<sup>o</sup> 885/68, e, entre eles [artigo

2.º, alínea a)], a situação e perspectivas de evolução, no mercado da Comunidade, dos preços dos produtos e das disponibilidades existentes.

45. Ora, como nos informa a Comissão, o mercado comunitário de carne de bovino, nos anos 80, tem-se caracterizado por uma situação nitidamente excedentária; nessa conformidade, não admira que, para facilitar o escoamento da carne de bovino, as restituições a conceder aos preparados sejam tanto mais elevadas quanto maior for a percentagem de carne que os mesmos contêm.

46. Na interpretação da Comissão, o objectivo do sistema de restituições está indiscutivelmente presente e é realizado no mais alto grau. O montante da restituição é, mesmo, mais que proporcional à percentagem de carne sem gordura contida no produto. Na verdade, e relativamente aos anos de 1980 e 1981, verifica-se que, para os escalões superiores de «80 %» ou mais e «60 % a 80 %» de carne sem gordura, o montante das restituições a conceder à segunda categoria não é, como decorreria da relação entre aquelas percentagens, de 3/4 do montante concedido à primeira, mas de pouco mais de metade.

47. Segundo a Comissão, o objectivo atribuído ao sistema de restituições à exportação neste sector ver-se-ia reforçado, recentemente, pelo acréscimo de um novo escalão de 90 % do peso de carne, com exclusão das miudezas e da gordura, através do Regulamento n.º 2672/85 da Comissão, de 23 de Setembro de 1985<sup>7</sup>.

48. Ainda que reformulado, para corrigir a referência ao pretensão objectivo da «promoção da exportação de produtos de alta qualidade», havemos de reconhecer que o argumento não deixa de sublinhar os dados fornecidos pela interpretação teleológica, à luz do Regulamento n.º 187/80.

49. Em contrapartida, da interpretação dinamarquesa resulta que, podendo ser 30 % da carne substituídos por gordura de qualquer natureza — já que, como melhor veremos adiante, os métodos analíticos não permitem distinguir, no produto acabado, entre a gordura natural e a gordura acrescentada — o escoamento da carne de bovino é diminuído em igual proporção.

50. A primeira interpretação fomenta a exportação de preparados com o maior teor possível de carne, para assim aliviar um mercado interno sobrecarregado; a interpretação da recorrente desvia-nos um pouco mais desse objectivo.

51. Para conclusões idênticas às que acabamos de enunciar aponta, igualmente, a consideração do aspecto económico das exportações, outro dos factores referidos no artigo 3.º, alínea d) do Regulamento n.º 885/68. Não parece conciliar-se com este elemento — como também referiu a Comissão na audiência — a possibilidade de usar uma carne de menor qualidade e, mesmo, de substituir até 30 % a carne por gordura de qualquer natureza, obtendo, apesar disso, a mesma restituição, não obstante o custo menor das matérias-primas utilizadas.

52. Já a interpretação do Reino Unido vai mais no sentido do objectivo assinalado e constitui, sem dúvida, o mínimo exigível para que ele possa considerar-se respeitado.

7 — JO L 253 de 24.9.1985, p. 18.

53. *E* — A recorrente invoca ainda, na réplica, em sufrágio da sua posição, a *gênese* dos regulamentos relativos às restituições no sector da carne de bovino. Segundo ela, o Regulamento n.º 678/77 da Comissão, de 31 de Março de 1977<sup>8</sup> que, pela primeira vez, fixou as restituições à exportação no sector da carne de bovino, veio prever um montante de restituições idêntico para os preparados com 80 % ou mais de carne de bovino não cozida e para as matérias-primas que, normalmente, os compõem (os quartos dianteiros). Ora, uma restituição idêntica só seria conseguida através da interpretação da recorrente, conduzindo, pelo contrário, a interpretação da Comissão à atribuição de uma restituição mais baixa para os quartos dianteiros utilizados nos preparados relativamente à que seria atribuída aos quartos dianteiros não preparados.

54. A resposta da Comissão a este argumento é, no entanto, susceptível de lhe retirar eficácia probatória. Com efeito, trata-se de produtos diferentes, com valores distintos e com preços diversos nos mercados de exportação; segundo a Comissão, o facto de as restituições terem sido, na altura, idênticas ficou a dever-se a um acaso, a uma mera coincidência histórica fundada na apreciação então feita do mercado e das possibilidades de escoamento.

55. Esta explicação seria, mesmo, corroborada pelo facto, referido pelo próprio Governo dinamarquês, de, posteriormente ao Regulamento n.º 678/77, este paralelismo se ter desfeito, sendo, em certos casos, os montantes da restituição fixados em nível mais alto e, em outros casos, em nível mais baixo, consoante a apreciação feita, a intervalos regulares, sobre a situação do mercado e as possibilidades de escoamento. Assim acontece no Regulamento n.º 187/80,

em que os preparados não cozidos com 80 % ou mais de carne recebem uma restituição de 98,880 ECU ou de 91,880 ECU por 100 kg de peso líquido, consoante os destinos, contravalores que variam entre 72,500 ECU e 95,000 ECU para os quartos dianteiros não preparados.

56. Não é, pois, possível deduzir dos montantes das restituições uma eventual vontade do legislador de consagrar o paralelismo referido pelo Governo dinamarquês, pelo que o argumento não se afigura decisivo.

57. Os governos dinamarquês e britânico argumentam ainda com o facto de os regulamentos aplicáveis no sector da carne de porco (nomeadamente, o Regulamento n.º 3065/86, de 7 de Outubro de 1986<sup>9</sup>) determinarem que se tenha em conta, para efeito das restituições à exportação, a gordura *de qualquer natureza e origem*<sup>10</sup>, o que indicaria que, se se quisesse excluir toda a gordura para o caso paralelo da carne de bovino, ter-se-ia feito igualmente uma referência expressa.

58. Também este argumento não parece decisivo e é, aliás, reversível. Para a carne de bovino, à qual se referem os parênteses controvertidos, quis consagrar-se um sistema diferente do da carne de porco; é, pois, possível dizer que, sendo a lógica deste último menos evidente, se tornou necessário esclarecer que, para efeito da restituição, se incluíam todas as gorduras no teor em carne do produto, ao contrário do que sucede com os preparados de carne de bovino, em relação à qual, não se esclarecendo, ficariam todas excluídas.

9 — JO L 285 de 8.10.1986, p. 17.

10 — Ver também posição correspondente na pauta aduaneira comum.

59. Também não pensamos que possa tirar-se, no plano interpretativo, argumento decisivo do facto de a Comissão haver apresentado, em 29 de Outubro de 1985, uma proposta de regulamento do Conselho relativa à classificação das mercadorias na sub-posição 16.02 B III b) 1 aa) 33 da nomenclatura retomada no anexo do Regulamento n.º 2672/85 — proposta que veio a ser consagrada no Regulamento n.º 244/86, de 4 de Fevereiro de 1986<sup>11</sup>, por referência ao anexo do Regulamento n.º 149/86 da Comissão<sup>12</sup>.

60 Para o Governo dinamarquês, esse facto seria demonstrativo da falta de solidez da interpretação dada pela Comissão ao Regulamento n.º 187/80 e regulamentos do mesmo género.

61. Para a Comissão, a referida proposta, elaborada a partir de um caso real de classificação incorrecta de uma mercadoria analisada pelas autoridades dinamarquesas, não fez mais do que confirmar o direito aplicável, tendo-se tornado necessária para evitar interpretações incorrectas e assegurar — tal como é recomendado no preâmbulo do Regulamento n.º 97/69 do Conselho, de 16 de Janeiro de 1969, relativo às medidas a tomar para a aplicação uniforme da pauta exterior comum<sup>13</sup> — uma aplicação uniforme da nomenclatura constante da referida pauta.

62. Qualquer ilação que pretenda tirar-se da existência desta proposta para a interpretação de textos anteriores aparece-nos, pois, como uma faca de dois gumes, não nos parecendo, por conseguinte, que possa nela fundar-se argumento num sentido ou noutro.

63. O mesmo poderia dizer-se em relação ao Regulamento n.º 2429/86 da Comissão, de 31 de Julho de 1986<sup>14</sup>, que veio estabelecer um procedimento comum para a determinação do teor em carne dos preparados de carne bovina e que esclareceu a noção de gordura como «gordura (incluindo a gordura proveniente da própria carne)».

64. Em abono dos pontos de vista expressos pelo recorrente e pelo Governo britânico, o que daqui pode retirar-se é que — mau grado as dificuldades existentes no seio do Conselho — passaram a existir, a partir de 1986, textos claros que não existiam anteriormente.

65. *F* — Analisemos agora as realidades de natureza *técnica*.

66. Resultou da audiência que o teor em carne dos produtos em questão só pode ser determinado por análise; na mesma audiência, foi também confirmado que, tal como o recorrente já reconheceu na réplica, a análise química não permite distinguir entre a gordura natural, visível ou invisível, e a gordura acrescentada.

67. A distinção proposta pela recorrente limita, assim, seriamente, a eficácia do controlo por análise do produto acabado, obrigando a atribuir uma maior importância ao controlo visual no local de produção, acompanhado da pesagem das matérias-primas.

68. Mas, como fez notar a Comissão, a questão que se discute é a de saber que restituição à exportação deve ser paga para um determinado produto acabado, o que obriga a determinar o respectivo teor em carne (sem gordura, acrescenta a Comissão). Assim sendo, qualquer controlo levado a cabo no estádio de produção reveste-se de uma importância secundária relativamente ao controlo do produto acabado, tanto mais que, baseando-se numa avaliação visual do teor em gordura do produto, comporta sem-

11 — JO L 30 de 5.2.1986, p. 8.

12 — JO L 19 de 25.1.1986, p. 24.

13 — JO L 14 de 21.1.1969, p. 1.

14 — JO L 210 de 1.8.1986, p. 39.

pre — ao contrário do controlo analítico — um certo elemento de arbítrio e de subjectividade.

69. Isso não impede que as empresas estejam em condições de determinar, com suficiente precisão, no momento da produção, que restituições à exportação lhes deverão ser pagas pela produção prevista, em função da quantidade e da natureza das matérias-primas utilizadas, podendo assim programar as suas actividades produtivas. Permite-o o controlo empírico do «olho experimentado» que, como lembrou a recorrente na réplica, pode ainda ser aperfeiçoado comparando a matéria prima examinada com fotografias em cor de carnes com diferentes teores de gordura, determinados por análise.

70. Mas outra coisa diferente é o controlo do produto acabado, e esse não pode deixar de ser levado a cabo através de processos analíticos.

71. E, mesmo se foram levantadas dúvidas quanto à viabilidade, há alguns anos atrás, dos métodos de análise química baseados no teor em azoto ou quanto à «normalidade», do ponto de vista das práticas comerciais ou industriais, da noção de «carne magra determinada analiticamente», o certo é que, na audiência, o agente do Governo dinamarquês esclareceu que tais métodos (que, segundo o Governo britânico, são internacionalmente reconhecidos e, segundo parece, são os que vieram a ser consagrados no Regulamento n.º 2429/86) se praticam, no seu país, já há vários anos.

72. Não será, pois, surpreendente que a Comissão se apoie nos seus resultados para controlar o teor de carne sem gordura quando, no quadro da política agrícola co-

mum, são atribuídas restituições à exportação para os preparados à base de carne de bovino.

73. Seja como for, o que pode concluir-se é, desde logo, que nem os dados técnicos do problema se opõem à interpretação preconizada pela Comissão, nem obrigam a adoptar a interpretação defendida pela Dinamarca e pelo Reino Unido.

74. Pelo contrário, estamos em crer que as questões técnicas invocadas antes favorecem a interpretação da Comissão.

75. Com efeito, não permitindo a análise distinguir, no produto acabado, entre a gordura natural e a gordura adicionada, a interpretação da recorrente permite que qualquer controlo do produto seja torneado substituindo carne por gordura deste último tipo em quantidades superiores às admitidas pela regulamentação comunitária.

76. A própria circular enviada pelo Ministério dinamarquês da Agricultura, que foi junta ao processo como anexo 5 da petição de recurso, parece ilustrar esse problema.

77. Dela consta, entre as várias fórmulas de cálculo preconizadas, a seguinte:

$\% \text{ de carne da análise} = \% \text{ de carne da análise sem gordura} + \% \text{ de gordura da análise.}$

78. As autoridades dinamarquesas, tendo em vista o controlo analítico dos preparados de carne bovina, não fazem, pois, aparentemente, distinção entre a gordura natural e a gordura acrescentada, adicionando à percentagem de carne analiticamente sem gordura a percentagem de gordura de qualquer origem e natureza, para achar a percenta-

gem de carne da análise que, em seu entender, permitiria situar o produto num ou noutro dos escalões para efeito do cálculo da restituição.

79. O método que ali parece ser preconizado não permite um controlo susceptível de evitar manipulações fraudulentas.

80. Mesmo prescindindo da hipótese de fraude, a interpretação da recorrente, ao aplicar um coeficiente de correcção de 30 % para achar o montante máximo de gordura intramuscular admitida, baixa os limites analíticos expressos em carne sem gordura, previstos no regulamento, de 80, 60, 40 e 20 % para, respectivamente, 56, 42, 28 e 14 %.

81. Isso implica, tendo em conta que a carne de bovino de qualidade superior contém entre 2 e 5 % de gordura, que o montante mais elevado de restituição seja pago quer para uma mercadoria cujo teor em carne sem gordura seja de 95 a 98 %, quer para aquela cujo teor seja apenas de 56 %, podendo, neste último caso, os restantes 44 % ser constituídos por outros ingredientes.

82. Implica, também, que, para efeitos de cálculo das restituições, esta categoria de produtos, em vez de se repartir harmoniosamente por intervalos homogêneos de 20 % de peso de carne sem gordura, acabe por incluir uma categoria superior com um intervalo de 44 %, seguida das três restantes com intervalos de 14 %.

83. O limite de 30 % de gordura que o Governo dinamarquês considera admissível na carne de bovino não aparece, de resto, como suficientemente justificado do ponto de vista do direito comunitário.

84. Por um lado, como faz notar a Comissão, nenhum texto comunitário se lhe refere. Dir-se-á que se aplicarão então os critérios

nacionais, para os quais nos remeteria o silêncio do legislador comunitário.

85. Mas, se é certo que o Governo dinamarquês invoca, para justificar a escolha dessa percentagem, o facto de o teor natural em gordura dos quartos dianteiros oscilar entre 18 e 36 %, não é menos certo que nenhuma justificação consistente é avançada para o valor preciso de 30 %, em vez de qualquer outro, cuja lógica poderia, de resto, ser mais evidente.

86. E, se não é possível encontrar um ponto de apoio sólido para a percentagem de 30 % de gordura natural (visível e invisível) admitida pelo Governo dinamarquês, também para a percentagem de 10 % de gordura invisível preconizada pelo Governo do Reino Unido não nos é dada, como já referimos, uma justificação que a torne indiscutível.

87. Em qualquer caso, nenhuma das posições se revela capaz de assegurar uma interpretação «comunitária» da expressão controvertida.

88. G — Isto significa que as práticas interpretativas preconizadas pelos dois Estados-membros não asseguram a desejável *uniformidade na aplicação do direito comunitário*.

89. Ora, como já declarou o Tribunal, «as organizações comuns dos mercados agrícolas... apenas poderão preencher as suas funções se as disposições a que dão lugar forem aplicadas de maneira uniforme em todos os Estados-membros», devendo pois «as designações das mercadorias que são objecto destas organizações... ter, em todos os Estados-membros, o mesmo alcance» (acórdão de 18 de Junho de 1970, processo 74/69,

Hauptzollamt Bremen/Krohn, Recueil 1970, p. 451, considerando 8<sup>15</sup>).

90. Em consequência disso, como salientou a Comissão, produz-se uma distorção da concorrência em relação aos Estados-membros que adoptam a interpretação estrita do regulamento, podendo os operadores económicos dinamarqueses (e, em menor medida, os britânicos) obter a mesma restituição para produtos com uma percentagem inferior de carne sem gordura.

91. Ora, como declarou o Tribunal nos acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, nos processos 11/76, Países Baixos/Comissão, e 18/76, República Federal da Alemanha/Comissão<sup>16</sup>, no quadro do sistema previsto nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 729/70, de 21 de Abril de 1970, impõe-se uma «interpretação estrita», das condições de financiamento das despesas pelo FEOGA, tendo em conta, nomeadamente, a finalidade daquele regulamento.

92. Com efeito, esclareceu o Tribunal:

«... a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-membro, através de uma interpretação larga de uma determinada disposição, favoreçam os operadores deste Estado, em detrimento dos dos outros Estados-membros em que é perfilhada uma interpretação mais restritiva»;

«... uma tal distorção da concorrência entre os Estados-membros, caso ela tenha lugar não obstante os meios disponíveis para assegurar a aplicação uniforme do direito comu-

nitário no conjunto da Comunidade, não pode ser financiada pelo FEOGA, antes deve, em qualquer caso, ficar a cargo do Estado-membro em causa».

93. Ora, segundo informou a Comissão, os outros Estados-membros (salvo o Luxemburgo, em que o regulamento não tem aplicação) procedem a uma aplicação das normas controvertidas conforme à interpretação que ela considera correcta.

94. Nestes termos, resultando a prática das autoridades dinamarquesas de uma interpretação errada do direito comunitário, «a Comissão não seria obrigada a fazer assumir pelo FEOGA as despesas efectuadas nessa base, a menos que a interpretação errada pudesse ser imputada a uma instituição da Comunidade»<sup>17</sup>.

95. Ora, é aqui, a nosso ver, que começa a sofrer abalo a posição sustentada pela Comissão relativamente ao recurso da Dinamarca.

96. Por um lado, as divergências de posições entre os Estados-membros são reveladoras das dificuldades de interpretação a que o texto controvertido deu lugar.

97. Por outro lado, pergunta-se se o comportamento da Comissão está de tal modo isento de reparos que não é possível nele encontrar elementos susceptíveis de ter contribuído para o engano da Dinamarca.

98. Em qualquer caso, não poderão as circunstâncias que envolveram a aplicação, pela Dinamarca, do regulamento controvertido, ter confortado a interpretação por ela feita, na convicção de que seria igualmente perfilhada pela Comissão?

15 — Ver, também, os considerandos 4, 9 e 10.

16 — Recueil 1979, p. 245 e 343, respectivamente considerandos 9 e 8.

17 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1981, processo 1251/79, Itália/Comissão, Recueil, p. 205, 221, ponto 17.

99. *H* — Vejamos, desde já, o problema das diferentes *versões linguísticas*.

100. Foi a Comissão que, na resposta à petição de recurso, suscitou o problema, ao comparar a versão dinamarquesa com as restantes. Circunstância que a recorrente aproveitou para, na réplica, se reservar o direito de imputar à instituição recorrida a responsabilidade pelas diferenças de clareza nas fórmulas utilizadas.

101. A este propósito, comecemos por recordar a jurisprudência do Tribunal segundo a qual, em caso de divergências linguísticas, «é preferível explorar as possibilidades de resolver os pontos litigiosos sem dar a preferência a qualquer um dos textos em causa»<sup>18</sup>; a necessidade de uma interpretação uniforme dos regulamentos comunitários exclui que, em caso de dúvida, o texto de uma disposição seja considerado isoladamente, antes exige que ele seja interpretado e aplicado à luz das versões estabelecidas nas outras línguas oficiais<sup>19</sup>.

102. Mais impressivamente ainda, o Tribunal também já declarou<sup>20</sup> «que as diferentes versões linguísticas de um texto comunitário devem ser interpretadas de maneira uniforme e que, por conseguinte, em caso de divergência entre estas versões, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que ela constitui um elemento».

103. A Comissão esclareceu, haver partido, na sua argumentação, da versão dinamar-

quesa do Regulamento n.º 187/80, servindo-lhe as outras versões linguísticas para corroborar, de forma porventura mais esclarecedora, a interpretação que daquela decorria.

104. Assinale-se, contudo, desde já, a diferença entre as formas gramaticais usadas na versão dinamarquesa e nas restantes: «ikke... fedt» parece corresponder, mais exactamente, a «mas não... a gordura» («mais non... la graisse», «but not... fat»).

105. A fórmula usada afigura-se-nos, sem dúvida, menos forte.

106. Ela não é, porém, incompatível com a interpretação da Comissão, sendo-lhe aplicáveis as considerações hermenêuticas atrás expendidas.

107. Concluímos, pois, que, pelo que toca ao primeiro fundamento, as argumentações da Dinamarca e do Reino Unido não são de molde a convencer-nos que a Comissão tenha feito uma errada interpretação das disposições impugnadas.

108. Analisemos, portanto, o segundo fundamento do recurso.

### III — Segundo fundamento: violação, pela Comissão, do artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70

109. *A* — O Governo dinamarquês sustenta que o facto de a Comissão ter, em desrespeito do disposto no artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70, procedido ao apuramento das contas para 1980 e 1981 com grande atraso relativamente ao prazo de um ano ali fixado constitui a violação de uma obrigação jurídica de agir, que a impediria de invocar uma concepção jurídica nova.

18 — Acórdão de 3 de Março de 1977, processo 80/76, Kerry Milk/Ministro da Agricultura, Recueil, p. 425, 435.

19 — Acórdão de 12 de Julho de 1979, processo 9/79, Koschniske/Raad van Arbeid, Recueil, p. 2717, sumário 1, p. 2724.

20 — Acórdão de 27 de Outubro de 1977, processo 30/77, Regina/Bouchereau, Recueil, p. 1999, 2010, considerando 14; ver, também, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, processos 11/76 e 18/76, já citados, Recueil, p. 245, 278 e 343, 383.

110. Se bem entendemos, este fundamento pode ser decomposto em dois braços.

111. *B* — No primeiro, a Dinamarca invoca o não cumprimento, pela Comissão, do prazo regulamentar para o apuramento das contas. A própria Comissão reconhece o atraso, justificando-o com a sobrecarga de trabalho dos seus serviços.

112. O facto não é, contudo, por si só, susceptível de regularizar as eventuais irregularidades cometidas pelos Estados-membros na atribuição de restituições à exportação e de impedir a recusa do financiamento, pelo FEOGA, das despesas realizadas em desrespeito das regras comunitárias, ao contrário do que dispõe o artigo 2.º do Regulamento n.º 729/70.

113. Resulta da jurisprudência do Tribunal<sup>21</sup> que, no quadro da ordem jurídica comunitária e não se limitando o Tratado a criar obrigações recíprocas entre as partes a ele sujeitas, a inexecução das obrigações a cargo das instituições comunitárias não é de molde a dispensar os Estados-membros de cumprir as suas obrigações, excepção feita dos casos expressamente previstos.

114. Ademais, como igualmente se deduz do citado acórdão de 13 de Novembro de 1964 (p. 1232-1233), um Estado-membro não pode invocar a ultrapassagem de um prazo por uma instituição da Comunidade para se desculpar de qualquer violação do direito comunitário por ele cometida antes daquela ultrapassagem ter lugar. Nestas circunstâncias, não há, manifestamente, qualquer nexo de causalidade entre o incumprimento da Comunidade e a violação do Estado-membro.

21 — Acórdão de 13 de Novembro de 1964, processos apensos 90 e 91/63, Comissão/Luxemburgo e Bélgica, Recueil, p. 1217, 1232.

115. Assim acontece no presente processo em que, como faz notar a Comissão, as infracções atribuíveis ao recorrente tiveram lugar em 1980 e 1981 e a ultrapassagem do prazo pela Comissão só ocorreu, pela primeira vez, em 1 de Janeiro de 1982.

116. *C* — Mas o segundo braço do argumento já se nos afigura merecedor de outra ponderação.

117. Porque, ao invocar a impossibilidade de a Comissão defender uma «concepção jurídica nova» para além do prazo regulamentar de apuramento das contas, o Governo dinamarquês está, no fundo, a alegar que, ao aplicar a sua interpretação, na decisão de 1985 que rejeitou parcialmente as contas apresentadas relativamente a 1980 e 1981, e nas circunstâncias em que o fez, a Comissão violou a *confiança legítima* do Reino da Dinamarca em que as suas contas fossem aprovadas.

118. Em que elementos pode fundar-se o eventual reconhecimento de tal vício?

119. Não pode dizer-se que seja «nova», em termos absolutos, a concepção jurídica aplicada nas decisões impugnadas.

120. A Comissão sustenta — e o contrário não foi demonstrado — nunca ter perflhado interpretação diversa da que adoptou naquelas decisões. Simplesmente, nunca teria tido motivos para se aperceber mais cedo do erro de interpretação da recorrente, só se lhe tendo deparado a oportunidade de o constatar aquando de uma visita de controlo efectuada em Julho de 1984.

121. A sua interpretação dos textos controvertidos fora, mesmo, comunicada, já em Novembro de 1979, à Irlanda, em resposta a uma pergunta formulada pelas autoridades irlandesas, não tendo, por sua parte, o Governo dinamarquês feito qualquer consulta à Comissão sobre o mesmo assunto.
122. Ora, tocamos aqui, a nosso ver, o primeiro dos pontos que nos fornecem os elementos essenciais de avaliação da posição da recorrente face ao problema da confiança legítima.
123. Com efeito, alertada em 1979 pelas autoridades irlandesas para a existência de dúvidas de interpretação dos textos correspondentes ao Regulamento n.º 187/80, a Comissão não tomou a iniciativa de prevenir uma errada aplicação desses textos da parte de outros Estados-membros, fazendo circular o teor da resposta dada à Irlanda.
124. A isso devia ter sido conduzida por um dever de cuidado ou de boa administração e tanto deveriam impor-lhe os deveres gerais que lhe incumbem por força do artigoº 155.º do Tratado, sem que pareça poder invocar, para justificar a omissão, as eventuais dificuldades de carácter administrativo ou burocrático.
125. Não foram, assim, usados todos «os meios disponíveis para assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário», a que se referiu o Tribunal nos acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, precedentemente citados, como condicionante da recusa de financiamento pelo FEOGA.
126. E não parece que a omissão da Comissão, neste ponto, tenha equivalente no facto de a Dinamarca não a haver consultado sobre a interpretação da passagem controvertida.
127. É duvidoso que se lhe impusesse, a esse propósito, um dever com a mesma intensidade do que impedia sobre a Comissão.
128. Por outro lado, nada permite pôr em dúvida a boa fé da recorrente quanto à interpretação do regulamento, que considerava correcta e que perfilhava, como explicou, à luz dos seus próprios hábitos e critérios comerciais e industriais, sem se questionar sobre a possibilidade de interpretações divergentes.
129. Ademais, a Comissão aprovou as contas por ela apresentadas para 1977, 1978 e 1979, sem colocar objecções quanto ao financiamento das restituições à exportação para os preparados de carne de bovino.
130. É certo que, como contra-argumentou a Comissão, as indicações constantes dos quadros que lhe foram enviados pelas autoridades dinamarquesas juntamente com os respectivos relatórios anuais não continham precisões suficientes sobre o significado dos termos empregues, das quais pudessem tirar-se ilações seguras sobre a interpretação por aquelas perfilhada.
131. O certo é que — independentemente dos reparos eventuais que possa suscitar a omissão, pela Comissão, do controlo das declarações da recorrente relativas ao apuramento das contas — a aprovação que estas receberam durante vários anos mais terá contribuído para sedimentar a convicção da Dinamarca de que o seu comportamento não era incorrecto.
132. De resto, se é certo que concluímos ser correcta a interpretação da Comissão, ela não era a única possível à face dos textos

aplicáveis, comportando aqueles, sem dúvida, outros sentidos compatíveis com a sua letra, como o demonstram as divergências de interpretação a que a ambiguidade dos textos deu lugar.

133. Se a isto juntarmos a referência já atrás feita à menor força da versão dinamarquesa do regulamento, a interpretação que a Dinamarca fez, durante os anos de 1980 e 1981, das disposições em causa tem, forçosamente, de ser apreciada a uma luz muito particular.

134. É-nos, assim, forçoso concluir que a conjugação de factores a que acabamos de referir-nos foi de molde a gerar nas autoridades dinamarquesas a convicção de que a sua interpretação era correcta e a fundar nela uma confiança legítima de que a Comissão continuaria a actuar, relativamente ao apuramento das contas, como o fizera em anos anteriores.

135. Pelo que dissemos, também é de concluir que, por ter omitido a diligência devida, a Comissão contribuiu, com essa omissão, para o erro da recorrente — ou, pelo menos, que não fez o que estava ao seu alcance para o evitar.

136. Parece-nos, assim, estar a recorrente legitimada para obter o reconhecimento, pelo FEOGA, das despesas com restituições à exportação, a que se refere o presente processo.

137. *D* — Na réplica, a recorrente invocou um outro fundamento.

138. Segundo ela, teria sido preferível apreciar a interpretação pretensamente errada da

Dinamarca no âmbito de um recurso por incumprimento, nos termos do artigo 169.º do Tratado, já que seria inaceitável a utilização do processo de apuramento de contas sem limitação de tempo e sem as garantias do artigo 169.º do Tratado.

139. Sendo tardia, a invocação de tal fundamento não deve ser considerada admissível.

140. Em qualquer caso, não nos parece que ele pusesse em causa a regularidade do procedimento adoptado pela Comissão.

141. O Tribunal já teve oportunidade de esclarecer, no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, nos processos apensos 15 e 16/76, França/Comissão<sup>22</sup>, que os dois processos são independentes um do outro, visando finalidades distintas e regendo-se por normas diversas (ponto 26). A acção por incumprimento visa declarar e fazer cessar um comportamento violador do direito comunitário por parte de um Estado-membro (ponto 27); tal processo orienta-se pois, essencialmente, para o futuro, com o objectivo de pôr termo ou de evitar a repetição de um comportamento ilícito. Por sua vez, o processo de apuramento de contas tem em vista, no estado actual do direito comunitário, averiguar não só a realidade e a regularidade das despesas, mas também a repartição correcta, entre os Estados-membros e a Comunidade, dos encargos financeiros derivados da política agrícola comum, sem que a Comissão possa afastar-se das regras imperativas aplicáveis (ponto 28); este pro-

22 — Recueil 1979, p. 321, 339.

cesso orienta-se pois, essencialmente, para o passado, permitindo retirar as consequências financeiras das infracções ao direito comunitário cometidas no quadro da gestão, pelos Estados-membros, das regras da política agrícola comum.

142. A interposição de um recurso por incumprimento, ao abrigo do artigo 169.º do Tratado, não deve, pois, ser considerada como uma condição necessária ou como um substituto perfeito para a recusa do finan-

ciamento no quadro do apuramento de contas do FEOGA.

143. Tanto mais que, como é de jurisprudência corrente do Tribunal (ver, por exemplo, acórdão citado, ponto 27), a Comissão é juiz da oportunidade de recorrer ao processo do artigo 169.º e, designadamente, de renunciar a usá-lo quando o incumprimento cessou, sem que o abandono do processo equivalha a um reconhecimento da licitude do comportamento contestado.

#### IV — Conclusão

144. Pelo exposto, concluímos pela improcedência do primeiro fundamento do recurso e pela inadmissibilidade (e, em qualquer caso, pela improcedência) do fundamento invocado na réplica.

145. Em contrapartida, parece-nos que a não aprovação, pelo FEOGA, das despesas com as restituições à exportação, nas condições a que se refere o presente processo, é de molde a ter violado a confiança legítima da recorrente em que elas seriam reconhecidas.

146. Motivo pelo qual vos propomos que deis provimento ao recurso, anulando as decisões impugnadas, e que condeneis a Comissão nas despesas do processo, incluindo as originadas pela intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.