

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
CARL OTTO LENZ

apresentadas em 10 de Março de 1994 *

Senhor Presidente,
Senhores Juizes,

deviam ser abatidos e transformados em produtos não destinados à alimentação humana.

A — Matéria de facto

1. Ao longo do ano de 1990, declarou-se a peste suína clássica em certas regiões da Bélgica de forte concentração de criação de suínos. Para lhe fazer face, foram adoptadas medidas pelo Estado belga e pela Comissão Europeia. O Estado belga instituiu, designadamente, três zonas: uma zona de protecção (I) em redor do foco de infecção, à volta desta, uma zona de vigilância (II) e, em redor desta última, uma zona tampão (III).

2. A Comissão adoptou igualmente uma série de medidas a fim de evitar a propagação da peste suína aos outros Estados-membros e de apoiar o mercado belga da carne de suíno. A mais importante destas medidas consistiu num regime de compra segundo o qual o organismo belga de intervenção (a OBEA), recorrida no processo principal, adquiriria, a expensas da Comunidade, suínos provenientes da zona contaminada. Esses animais

3. As medidas adoptadas pela Comissão incluem o Regulamento (CEE) n.º 2351/90¹. Este diploma previa, nomeadamente, que a carne de suíno proveniente da zona tampão (III) podia, após tratamento térmico, ser transformada normalmente e *utilizada para a alimentação humana* (artigos 4.º a 8.º).

4. Os artigos 9.º e 10.º regulam a compra de carne de suíno da zona tampão (III) pelo organismo de intervenção belga (OBEA), a expensas da Comunidade, até ao limite das quantidades máximas e aos preços fixados no regulamento. Esta carne destinava-se à transformação em *produtos impróprios para consumo humano*.

5. Em execução do citado regulamento da Comissão, a OBEA adoptou as instruções n.º 55.200, que regulavam as modalidades de celebração dos contratos de compra das carnes em questão entre a OBEA e os matadouros e fixava as condições dessas compras.

* Língua original: alemão.

1 — JO L 215, p. 9.

6. O artigo I destas instruções dispunha que, ao apresentar um pedido de compra, o matadouro interessado aceitava as cláusulas e condições fixadas pela OBEA. O artigo IX estabelecia igualmente que, ao apresentar um pedido, o matadouro comprometia-se a cumprir, sem reservas nem restrições, todas as obrigações impostas pelas instruções. Finalmente, nos termos do artigo XII, as facturas relativas ao pagamento da mercadoria deviam ser acompanhadas da prova da constituição de uma garantia de montante igual a 110% do montante exigido (IVA incluído), sendo essa garantia liberada quando a OBEA dispusesse da prova de que todas as condições previstas nas instruções tinham sido respeitadas.

7. Em Agosto de 1990, a OBEA celebrou com a empresa Exportslachterijen van Oordem BVBA, que o solicitara, contratos para a aquisição de determinadas quantidades de carne de suíno proveniente da zona tampão (III). Nos termos das instruções n.º 55.200, a empresa em questão prestou junto da sociedade Generale Bank uma garantia a favor da OBEA.

8. Controlos administrativos posteriormente efectuados revelaram que a carne fornecida pela recorrente não correspondia às condições acordadas com a OBEA. Deste modo, a OBEA reclamou a devolução do montante que já tinha pago à recorrente, alegando que, na falta de devolução, se veria na contingência de se fazer pagar pela garantia prestada. A recorrente apresentou então um pedido de medidas provisórias ao órgão jurisdicional belga competente, requerendo que a Generale Bank fosse proibida de pagar a garantia em questão à OBEA. Em apoio do seu

pedido, afirmou que a constituição da garantia era ilegal, dado não estar prevista na legislação comunitária aplicável.

9. O Rechtbank van eerste aanleg te Brussel submeteu então ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais 2:

«O Estado belga, através da actuação do Organismo Belga da Economia e da Agricultura (OBEA), viola o Regulamento (CEE) n.º 2351/90 da Comissão, de 9 de Agosto de 1990, ao exigir previamente, no artigo XII das instruções n.º 55.200, uma caução para pagamento, a expensas da Comunidade Europeia, do preço de compra de carne de porco contaminada pela peste suína?

1) O direito comunitário permite que o organismo de intervenção belga, com base no disposto, entre outros, no artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, no quadro das medidas tomadas para combater a peste suína, em especial a compra de carne de porco pelo organismo de intervenção, de acordo com o Regulamento (CEE) n.º 2351/90 da Comissão, de 9 de Agosto de 1990, exija a prestação prévia de uma caução para pagamento, a expensas da Comunidade Europeia, do preço de compra da carne de porco originária da zona tampão?

2 — JO C 33, de 5.2.1993.

2) a) A importância de um combate firme da peste suína e a necessidade de uma rigorosa aplicação das medidas tomadas pela Comissão permitem que, independentemente da importância das desconformidades e/ou ilegalidades, seja exigida e definitivamente adquirida pela parte que a exige a totalidade da garantia?

2) b) O organismo belga de intervenção, o OBEA, caso o Tribunal de Justiça venha a decidir que a referida garantia não pode ser exigida na sua totalidade, pode, atentos os resultados das amostragens realizadas nos controlos das mercadorias vendidas, calcular por extrapolação uma percentagem global que não corresponda às condições de que depende a exigência de restituição das quantias pagas e, se assim for, pode fazer-se pagar pela garantia?

B — Apreciação

Admissibilidade

10. Além da exposição dos pedidos das partes, o pedido de decisão prejudicial não comporta outros elementos de fundamentação em apoio das questões colocadas. No

entanto, é possível dar conta dos factos do processo a partir dos documentos citados no despacho de reenvio, pelo que se torna possível uma resposta às questões colocadas. Assim, o pedido prejudicial é admissível.

Primeira questão

11. A recorrente no processo principal observa que os contratos que celebrou com a OBEA se referem a medidas normais de apoio ao mercado dos suínos, isto é, a compra de carne pela OBEA com vista à sua destruição e à sua transformação em produtos impróprios para consumo humano. O Regulamento n.º 2351/90, em aplicação do qual foram elaboradas as instruções n.º 55.200, não prevê caução obrigatória em tais contratos; esta caução obrigatória apenas está prevista para os contratos celebrados com a OBEA, relacionados com as ajudas especiais previstas nos artigos 4.º a 8.º do regulamento em questão. Deste modo, deve considerar-se que a caução que lhe foi exigida não decorre do regulamento em questão, tratando-se antes de uma caução autónoma, exigida unicamente com base nas instruções n.º 55.200.

12. A regulamentação aplicável ao caso vertente é, no entender da recorrente, o Regulamento n.º 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno³, que constitui um sistema

3 — JO L 282, p. 1; EE 03 F9 p. 86.

completo. Ora, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-membros deixaram de ter competência, no âmbito de tal sistema completo, para adoptar medidas nacionais ⁴.

13. O Regulamento n.º 2351/90 da Comissão foi adoptado em execução do Regulamento n.º 2759/75, designadamente dos seus artigos 20.º e 24.º Por conseguinte, inscreve-se integralmente no sistema completo da organização comum de mercado da carne de suíno. Dado que esta regulamentação completa não prevê a prestação de caução numa situação como a do processo principal, a OBEA não podia exigí-la nas instruções n.º 55.200, tendo, portanto, excedido a sua competência.

14. A obrigação de prestar essa caução deve ser considerada um entrave à plena eficácia do direito comunitário, que prejudica os direitos que os particulares podem dele retirar; tais medidas nacionais deveriam, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ser declaradas inaplicáveis pelos órgãos jurisdicionais nacionais ⁵.

15. O facto de o Regulamento n.º 2351/90 apenas prever a prestação de caução para as medidas de apoio previstas nos seus artigos 4.º a 8.º resulta da circunstância de essas medidas de apoio se destinarem à transformação de carne de suíno que, após ser sub-

metida a tratamento térmico, pode ser negociada no mercado intracomunitário e destinada ao consumo humano. É por esta razão que, em tais casos, as condições de colocação no mercado deveriam ser bastante mais rigorosas. Em contrapartida, as medidas de apoio previstas no artigo 9.º do regulamento destinam-se à compra de carne de suíno com vista à sua destruição e transformação em produtos impróprios para consumo humano.

16. A recorrente no processo principal alega finalmente que o Regulamento n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum ⁶, comporta disposições gerais aplicáveis no domínio específico da luta contra a peste suína através das disposições dos Regulamentos n.ºs 2759/75 e 2351/90, que constituem, portanto, uma *lex specialis* em relação ao primeiro regulamento.

17. A recorrente no processo principal conclui que o direito comunitário não autoriza a OBEA a impor a prestação prévia de uma caução, como a que está em causa no processo principal.

18. Esta argumentação não pode ser acolhida.

4 — Acórdão de 13 de Março de 1984, Prantl (16/83, Recueil, p. 1299).

5 — Acórdão de 9 de Março de 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, p. 629).

6 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

19. A Comissão observa justamente que o Regulamento n.º 2351/90 não comporta um sistema completo em matéria de compra de carne de suíno, não contendo, designadamente, disposições destinadas a garantir o respeito das suas obrigações pelos matadouros. Os Estados-membros tão-pouco são proibidos, expressa ou implicitamente, de tomarem certas medidas. Em tais circunstâncias, há que considerar, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que os Estados-membros têm competência para tomar medidas complementares, desde que, em primeiro lugar, estas sejam necessárias à execução do direito comunitário e, em segundo lugar, não prejudiquem o alcance e a eficácia deste direito⁷. Encarado deste prisma, o sistema belga de prestação de uma garantia prévia é compatível com o direito comunitário.

20. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70, que constitui uma aplicação concreta do princípio enunciado no artigo 5.º do Tratado CEE, as autoridades belgas são igualmente obrigadas a tomar as medidas que julgarem necessárias para evitar a prática de fraudes na execução do regime de aquisição previsto pelo Regulamento n.º 2351/90⁸. Estas medidas deveriam ser suficientemente eficazes para impedir, designadamente, a aquisição de carne de suíno não proveniente da zona considerada ou que não entrasse em linha de conta em virtude da sua composição. O sistema de caução prévia constitui um meio eficaz e, aliás, frequentemente utilizado na

Política Agrícola Comum, necessário à execução da obrigação de combater a fraude, enunciada no artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70.

21. De resto, estas medidas eram absolutamente necessárias, uma vez que, como sublinha a Comissão, um relatório do FEOGA, elaborado na sequência de controlos por amostragem efectuados em entrepostos frigoríficos belgas, revelou a existência de graves irregularidades muitas vezes indiciadoras de uma fraude organizada.

22. Assim, há que responder à primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o direito comunitário autoriza o organismo belga de intervenção, no presente caso, a exigir a prestação prévia de caução.

Segunda questão

23. Através da segunda questão, pretende-se saber se e como é que o princípio comunitário da proporcionalidade pode ser aplicado quando se trata do problema da perda da caução. É certo que esta última se destina a garantir o respeito por uma obrigação de direito comunitário que incide sobre o fornecedor de carne, mas a verdade é que não deixa de se basear numa decisão autónoma — ainda que lícita do ponto de vista do direito comunitário — do legislador nacional. O órgão jurisdicional de reenvio suscita a questão de saber em que medida o direito comunitário pode ser aplicado a esta obriga-

7 — Acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa (146/81,192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503).

8 — Acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321).

ção. Cabe observar, a este propósito, que a regra é que as relações jurídicas que têm origem no direito interno sejam sujeitas a esse direito. No entanto, nas situações em que, como acontece no caso presente, uma relação jurídica é moldada de forma determinante pela finalidade que lhe é cometida, é normal que o direito comunitário desempenhe, por esse facto, um papel na interpretação e na aplicação do contrato de que emerge a caução. Mas é ao órgão jurisdicional de reenvio que compete afirmá-lo.

24. Caso este último concluísse que o direito comunitário deve intervir na interpretação da relação jurídica, impor-se-ia — esta questão foi justamente suscitada pela Comissão e pelo organismo belga de intervenção — aplicar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual a perda total da caução não constitui uma sanção desproporcionada em caso de violação de uma obrigação principal⁹.

25. Partilhamos igualmente do ponto de vista da Comissão de que, no caso presente, duas das obrigações previstas na regulamentação belga para a compra de carne de suíno devem ser qualificadas de obrigações principais: em primeiro lugar, a obrigação de entregar à OBEA uma das categorias de produtos referidas no artigo 9.º do Regulamento n.º 2351/90 e, em segundo lugar, a obrigação de que os produtos entregues provenham da zona em causa.

26. Em caso de violação de uma obrigação acessória, a garantia apenas poderia ser declarada parcialmente adquirida numa medida proporcional à gravidade da infracção. Na falta de indicações mais precisas na exposição dos factos, não há que fazer mais considerações a este propósito.

C — Conclusão

27. Por estas razões, propomos que se responda às questões nos seguintes termos:

- 1) O direito comunitário europeu não obsta a que, em aplicação designadamente do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, no âmbito das medidas tomadas para combater a peste suína, em

⁹ — V., a este propósito, os acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni (122/78, Recueil, p. 677), e de 2 de Dezembro de 1982, RU-MI (272/81, Recueil, p. 4167).

especial da aquisição de carne de suíno pelo organismo de intervenção, em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2351/90 da Comissão, de 9 de Agosto de 1990, o organismo belga de intervenção exija a prévia prestação de caução para o pagamento, a expensas da Comunidade Europeia, do preço de compra da carne de suíno originária da zona tampão.

- 2) A questão de saber em que medida as autoridades nacionais tinham o direito de considerar perdida a totalidade ou uma parte da garantia deve ser decidida em aplicação do direito interno. Caso este preveja a aplicação do direito comunitário, importa distinguir entre a violação das obrigações principais e das obrigações acessórias. Em caso de violação de uma obrigação principal, a caução pode ser declarada adquirida na totalidade. Entre as obrigações principais devem contar-se: em primeiro lugar, a obrigação de entregar à OBEA uma das categorias de produtos referidas no artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2351/90 e, em segundo lugar, a obrigação de que os produtos entregues provenham da zona em causa. Em caso de violação de uma obrigação acessória, é possível considerar a garantia parcialmente perdida, numa medida proporcional à importância da irregularidade.