Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

5 de novembro de 2014*

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Polícia sanitária — Regulamento (CE) n.º 854/2004 — Produtos de origem animal destinados ao consumo humano — Controlos oficiais — Designação de um veterinário oficial — Abate de animais»

No processo C-402/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Anotato Dikastirio Kyprou (Chipre), por decisão de 5 de junho de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de julho de 2013, no processo

Cypra Ltd

contra

Kypriaki Dimokratia,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, A. Borg Barthet (relator), M. Berger, S. Rodin e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Cypra Ltd, por T. Andreou, dikigoros,

— em representação do Governo cipriota, por M. Chatzigeorgiou, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por I. Chalkias e A. Vasilopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por D. Bianchi e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: grego.

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação das disposições do Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano (JO L 139, p. 206), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO L 363, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 854/2004»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Cypra Limited (a seguir «Cypra»), que é proprietária e explora um matadouro privado de suínos, ovinos e caprinos na província de Nicósia (Chipre), e a Kypriaki Dimokratia (República de Chipre), representada pelo Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Ambiente e pelo diretor do Serviço Veterinário, a respeito do indeferimento, por parte deste último, do pedido da Cypra relativo ao envio de veterinários oficiais a esse matadouro para controlo do abate em dias e horas predefinidos.

Quadro jurídico

3 Os considerandos 4 a 6, 8 e 9 do Regulamento n.º 854/2004 têm a seguinte redação:

«(4) Os controlos oficiais dos produtos de origem animal devem abranger todos os aspetos importantes para a proteção da saúde pública e, se for caso disso, da saúde e do bem-estar dos animais; devem basear-se nas informações pertinentes mais recentes, devendo, por conseguinte, poder ser adaptados à medida que surjam novas informações relevantes.

(5) A legislação comunitária em matéria de segurança dos géneros alimentícios deve assentar numa base científica sólida. Para o efeito, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos deve ser consultada, sempre que necessário.

(6) A natureza e a intensidade dos controlos oficiais deverão basear-se numa avaliação dos riscos para a saúde pública e animal e para o bem-estar dos animais e, se for caso disso, do tipo e da capacidade dos processos realizados e do operador da empresa do setor alimentar em causa.

[...]

(8) São necessários controlos oficiais da produção de carne para assegurar que os operadores das empresas do setor alimentar cumpram as regras de higiene e respeitem os critérios e objetivos previstos na legislação comunitária. Estes controlos deverão incluir auditorias das atividades das empresas do setor alimentar e inspeções, nomeadamente a fiscalização dos próprios controlos realizados pelos operadores das empresas do setor alimentar.

(9) Tendo em conta as suas competências especializadas, é conveniente que os veterinários oficiais efetuem auditorias e inspeções em matadouros, instalações de tratamento de caça e certas instalações de desmancha. Os Estados-Membros devem ter liberdade para decidir qual o pessoal mais adequado para as auditorias e inspeções de outros tipos de estabelecimentos.»

4 O artigo 2.º desse regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«1. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

a) 'Controlo oficial': qualquer forma de controlo efetuado pela autoridade competente para verificar o cumprimento da legislação alimentar, incluindo as normas de saúde animal e de bem-estar dos animais;

b) 'Verificação': o controlo por exame e apresentação de provas objetivas do cumprimento dos requisitos especificados;

c) 'Autoridade competente': a autoridade central de um Estado-Membro competente para efetuar controlos veterinários ou qualquer autoridade em quem tenha delegado essa competência;

d) 'Auditoria': um exame sistemático e independente para determinar se as atividades e os resultados correspondentes cumprem as disposições previstas e se estas disposições são eficazmente aplicadas e adequadas para alcançar objetivos;

[...]

f) 'Veterinário oficial': o veterinário habilitado a atuar nessa qualidade, nos termos do presente regulamento, e nomeado pela autoridade competente;

[...]»

5 O artigo 4.º, n.os 7 e 9, desse regulamento dispõe:

«7. No caso dos matadouros, instalações de tratamento de caça e instalações de desmancha que comercializem carne fresca, o veterinário oficial deve desempenhar as funções de auditoria referidas nos n.os 3 e 4.

[...]

9. A natureza e intensidade das funções de auditoria em estabelecimentos individuais devem depender do risco estimado. Para o efeito, a autoridade competente deve avaliar periodicamente:

a) Os riscos para a saúde pública e, se for caso disso, para a saúde animal;

b) No caso dos matadouros, os aspetos relativos ao bem-estar dos animais;

c) O tipo e a capacidade dos processos realizados; e

d) Os antecedentes do operador da empresa do setor alimentar em matéria de cumprimento da legislação alimentar.»

6 Nos termos do artigo 5.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Carne fresca»:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os controlos oficiais de carne fresca sejam efetuados nos termos do Anexo I.

1) O veterinário oficial deve efetuar inspeções em matadouros, instalações de tratamento e de desmancha de caça que comercializem carne fresca, de acordo com os requisitos gerais do capítulo II da secção I do Anexo I e com os requisitos específicos da secção IV, especialmente no que diz respeito a:

   a) Informações sobre a cadeia alimentar;

   b) Inspeção *ante mortem*;

   c) Bem-estar dos animais;

   d) Inspeção *post mortem*;

   e) Matérias de risco especificadas e outros subprodutos animais; e

   f) Testes laboratoriais.

[...]

5) a) Os Estados-Membros devem assegurar a disponibilidade de pessoal oficial suficiente para realizar os controlos oficiais previstos no Anexo I com a frequência prevista no capítulo II da secção III.

   b) Seguir-se-á uma abordagem em função do risco para avaliar o número de agentes oficiais que deve estar presente na linha de abate num determinado matadouro. O pessoal oficial envolvido deve ser em número suficiente para que possam ser cumpridos todos os requisitos do presente regulamento. O número de trabalhadores será determinado pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

[…]»

7 O Anexo I do Regulamento n.º 854/2004, intitulado «Carne Fresca», precisa, na sua secção I, capítulo II, B:

«1. Sob reserva do disposto nos pontos 4 e 5:

   a) O veterinário oficial deve proceder a uma inspeção *ante mortem* de todos os animais antes do abate;

   b) A inspeção *ante mortem* deve ser efetuada nas 24 horas seguintes à chegada dos animais ao matadouro e menos de 24 horas antes do abate.

   O veterinário oficial pode ainda exigir uma inspeção em qualquer outro momento.

   [...]»

8 A secção III desse anexo, intitulada «Responsabilidades e frequência dos controlos», prevê, no seu capítulo II:

«1. A autoridade competente deve garantir que esteja presente pelo menos um veterinário oficial:

   a) Nos matadouros, durante toda a inspeção *ante* e *post mortem*; e

   b) Nos estabelecimentos de manuseamento de caça, durante a inspeção *post mortem*.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 Por carta de 5 de março de 2007, a Cypra comunicou aos serviços veterinários competentes o seu programa de abate para os meses de março e abril de 2007 e pediu que organizassem o controlo dos abates que deveriam ter lugar nos dias e nas horas indicados nessa carta, designadamente devido à necessidade de realizar abates ao domingo, destinados a satisfazer compromissos contratuais para a exportação de carne de porco para a Grécia.

10 Em 9 de março de 2007, a Cypra reiterou o seu pedido, precisando, paralelamente, que o programa e os horários de funcionamento do seu matadouro eram fixados por ela própria.

11 Tendo esse pedido sido indeferido, a Cypra recorreu dessa decisão.

12 O tribunal de primeira instância negou provimento ao recurso, julgando procedente a exceção deduzida pelos recorridos segundo a qual o indeferimento do pedido da recorrente «não constitui um incumprimento de uma obrigação legal, mas uma abstenção de agir ao abrigo de um poder discricionário», e, por conseguinte, não constitui um ato dotado de força executória suscetível de recurso com base no artigo 146.º da Constituição.

13 Conhecendo do processo em segunda instância, o Anotato Dikastirio Kyprou (Tribunal Supremo da República de Chipre) considerou que estava em causa a interpretação do Regulamento n.º 854/2004. Questiona-se sobre quais são as obrigações que incumbem às autoridades nacionais competentes e quais são os limites do poder discricionário de que beneficiam essas autoridades no âmbito da aplicação desse regulamento.

14 Nestas circunstâncias, o Anotato Dikastirio Kyprou decidiu suspendeu a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições do Regulamento [...] n.º 854/2004 conferem à autoridade competente o poder discricionário de definir o momento em que o abate dos animais tem lugar, com vista à nomeação do veterinário oficial para efeitos de controlo do abate ou esta autoridade é obrigada a nomear esse veterinário para a hora e para o dia do abate definidos pela pessoa que procede ao abate?

2) As disposições do Regulamento [...] n.º 854/2004 conferem à autoridade competente o poder discricionário de se opor à nomeação de um veterinário oficial para efeitos de controlo veterinário quando é informada de uma operação de abate de animais devidamente aprovada para uma hora e um dia predefinidos?»

Quanto às questões prejudiciais

15 Através das suas duas questões, que cumpre apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do Regulamento n.º 854/2004 devem ser interpretadas no sentido de que cabe à autoridade competente definir o momento em que o abate dos animais deve ter lugar, com vista à nomeação do veterinário oficial para efeitos de controlo do abate, ou se esta autoridade é obrigada a nomear esse veterinário para a hora e para o dia definidos pelo matadouro sem que a tal se possa opor.

16 Para interpretar as disposições do Regulamento n.º 854/2004, é necessário salientar, em primeiro lugar, que este se baseia no artigo 168.º, n.º 4, alínea b), TFUE, cuja finalidade é a proteção da saúde pública.

17 A este respeito, o considerando 4 desse regulamento prevê que «[o]s controlos oficiais dos produtos de origem animal devem abranger todos os aspetos importantes para a proteção da saúde pública e, se for caso disso, da saúde e do bem-estar dos animais». Decorre dos considerandos 8 e 9 que «[s]ão necessários controlos oficiais da produção de carne para assegurar que os operadores das empresas do setor alimentar cumpram as regras de higiene e respeitem os critérios e objetivos previstos na legislação comunitária» e que, «[t]endo em conta as suas competências especializadas, é conveniente que os veterinários oficiais efetuem auditorias e inspeções em matadouros [...]».

18 O artigo 1.º do Regulamento n.º 854/2004 estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal.

19 No que se refere aos controlos que devem ser realizados pelos veterinários oficiais, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 854/2004 prevê que o veterinário oficial efetua as inspeções em matadouros de acordo com os requisitos gerais do capítulo II da secção I do Anexo I desse regulamento. Este artigo prevê também, no seu n.º 5, que o número de veterinários oficiais deve ser suficiente para realizar os controlos oficiais previstos no Anexo I com a frequência prevista no capítulo II da secção III.

20 Mais concretamente, a secção I, capítulo II, B, ponto 1, alínea b), do Anexo I do Regulamento n.º 854/2004 prevê que a autoridade competente de um Estado-Membro deve assegurar que esteja presente um veterinário oficial nos matadouros para proceder a uma inspeção *ante mortem*, devendo essa inspeção ser efetuada nas 24 horas seguintes à chegada dos animais ao matadouro e menos de 24 horas antes do abate.

21 Como tal, as disposições do Regulamento n.º 854/2004 preveem não só um poder de apreciação dos riscos para a saúde pública e para a saúde dos animais mas também a obrigação de as autoridades nacionais assegurarem a natureza e a rapidez dos procedimentos previstos e a obrigação de dispor do pessoal necessário.

22 A este respeito, conforme salientaram corretamente os Governos polaco e cipriota, bem como a Comissão Europeia, o Regulamento n.º 854/2004 não contém nenhuma disposição relativa aos horários de funcionamento e aos feriados das autoridades competentes e, *a fortiori*, não precisa se estas estão obrigadas a dispor de pessoal aos domingos e feriados. Com efeito, a secção I, capítulo II, B, ponto 1, alínea b), do Anexo I desse regulamento aplica apenas um quadro temporal no que diz respeito a determinadas atividades dos veterinários oficiais.

23 A este respeito, de acordo com os princípios gerais em que assenta a União Europeia e que regulam as relações entre esta e os Estados-Membros, cabe a estes últimos, nos termos do artigo 5.º do Tratado UE, assegurar no seu território a execução da regulamentação da União. Na medida em que o direito da União, incluindo os seus princípios gerais, não prevê normas comuns para este efeito, as autoridades nacionais, na execução desta regulamentação, procedem de acordo com as normas formais e substantivas do seu direito nacional (v., designadamente, acórdãos Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, n.º 26; Karlsson e o., C-292/97, EU:C:2000:202, n.º 27; e Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e o., C-495/00, EU:C:2004:180, n.º 39).

24 Uma vez que o Regulamento n.º 854/2004 não prevê regras comuns a esse respeito, nada se opõe, em princípio, a que as autoridades competentes decidam quais são os feriados e recusem enviar veterinários oficiais aos matadouros nesses dias. Além disso, a autoridade competente não pode ser obrigada a satisfazer todos os pedidos de controlo dos matadouros, uma vez que o Regulamento n.º 854/2004 não impõe essa obrigação aos Estados-Membros.

25 Com efeito, a autoridade competente é a única que dispõe de elementos de informação relativamente a todos os matadouros e, consequentemente, é a única que pode decidir, tendo em conta as tarefas que lhe incumbem nos diferentes matadouros, se pode proceder ao controlo sanitário dos abates nas datas propostas pelo matadouro. Como tal, a autoridade competente deve poder fixar, em concertação com

os responsáveis dos matadouros, o momento da realização dos controlos por parte dos veterinários oficiais previstos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 854/2004, que remete para o capítulo II da secção I do Anexo I deste regulamento.

26 Todavia, quando adotam medidas de aplicação de uma regulamentação da União, os Estados-Membros têm de exercer o seu poder discricionário respeitando, nomeadamente, os princípios gerais do direito da União (v., neste sentido, acórdãos Mulligan e o., C-313/99, EU:C:2002:386, n.º 35, e Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e o., EU:C:2004:180, n.º 40), entre os quais figuram os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da proporcionalidade e da não discriminação (acórdão Kurt und Thomas Etling e o., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, n.º 74).

27 Como tal, a fim de respeitar os princípios referidos no n.º 26 do presente acórdão e com o objetivo de planificar os controlos oficiais exigidos nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 854/2004, a autoridade competente pode recusar enviar veterinários oficiais para os dias e para as horas requeridos pelos matadouros, exceto se for objetivamente necessário que os abates tenham lugar nesse dia.

28 Em contrapartida, cabe aos matadouros, com vista à fixação dos horários de abate, informar as autoridades competentes, com antecedência e em prazo razoável, quanto à data e à hora dos abates dos animais, de modo a que as referidas autoridades possam enviar veterinários nos horários requeridos. A este respeito, e para garantir que não seja prejudicada a eficácia das disposições do Regulamento n.º 854/2004, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida o pedido de abate, no caso vertente, foi formulado com antecedência suficiente para permitir à autoridade competente organizar o envio de um veterinário oficial e se é objetivamente necessário que o abate tenha lugar a um domingo.

29 Atendendo a estas considerações, há que responder às questões submetidas que as disposições do Regulamento n.º 854/2004 devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem, em princípio, a que a autoridade competente defina o momento em que o abate dos animais deve ter lugar, com vista à nomeação do veterinário oficial para efeitos de controlo do abate, e recuse nomear esse veterinário para a hora e para o dia do abate definidos pelo matadouro, exceto se for objetivamente necessário que os abates tenham lugar nesse dia, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

30 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

As disposições do Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem, em princípio, a que a autoridade competente defina o momento em que o abate dos animais deve ter lugar, com vista à nomeação do veterinário oficial para efeitos de controlo do abate, e recuse nomear esse veterinário para a hora e para o dia do abate definidos pelo matadouro, exceto se for objetivamente necessário que os abates tenham lugar nesse dia, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas