CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 18 de Janeiro de 1996 *

1. As questões apresentadas pela High Court, Irlanda, por despacho de 25 de Julho de 1994, referem-se à interpretação e validade do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas [1] e do Regulamento (CEE) n.º 2340/90 do Conselho, de 8 de Agosto de 1990, que impede as trocas comerciais da Comunidade no que diz respeito ao Iraque e ao Koweit [2].

2. O processo que deu origem às questões apresentadas ao Tribunal de Justiça é, em seguida, sumariamente descrito.

A Anglo Irish Beef Processors International (a seguir «Anglo Irish Beef») é um grupo de empresas irlandesas que operam no sector do comércio da carne de bovino. Por força do Regulamento n.º 3665/87 [3] obteve da autoridade irlandesa competente, o Minister for Agriculture Food and Forestry (a seguir «ministro»), o pagamento antecipado de uma «restituição diferenciada» à exportação pela venda de um lote de carne de bovino ao Iraque. É conveniente indicar, desde já, em que sentido a restituição é definida no regulamento como diferenciada. O seu montante é calculado em função do país de destino das mercadorias sendo assim adequado ao preço praticado nesse mercado. O principal objectivo da legislação é facilitar a venda dos produtos comunitários nos mercados dos países terceiros, compensando o exportador pela eventual diferença entre o preço do mercado comunitário e o preço, geralmente inferior, de outros mercados. A restituição devida pela exportação dos produtos para o Iraque era de considerável importância.

De acordo com as disposições comunitárias vigentes, a Anglo Irish Beef tinha constituído a favor do ministro uma garantia bancária igual ao montante antecipado, acrescido de 20%. Esta garantia está prevista a título de caução, uma vez que a restituição é paga antecipadamente ao exportador, especificamente para garantir à autoridade competente o eventual reembolso do montante concedido no caso de se verificar que «as condições para a concessão da restituição não (foram) preenchidas» (vigésimo primeiro considerando do Regulamento n.º 3665/87 ou que «existia um direito a uma restituição dum montante inferior» (artigo 6.º do Regulamento n.º 565/80).

* Língua original: italiano.

1 — JO L 351, p. 1.

2 — JO L 213, p. 1.

3 — O presente caso é regulado pelo disposto conjuntamente no regulamento referido no texto, com a última redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 354/90 da Comissão, de 9 de Fevereiro de 1990 (JO L 38, p. 34), e do Regulamento (CEE) n.º 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2026/83 do Conselho, de 18 de Julho de 1983 (JO L 199, p. 12; EE 03 F28 p. 132).

Nos termos do despacho de reenvio, a mercadoria ainda não tinha chegado ao país de destino, concretamente encontravam-se na Turquia, no momento em que, na sequência da invasão do Koweit pelo Iraque, foi imposto um embargo comercial a este último país. Este embargo foi imposto pela Resolução n.° 661 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 6 de Agosto de 1990, e adicionalmente pelas disposições do Regulamento (CEE) n.° 2340/90 do Conselho, adoptado em 8 de Agosto de 1990, mas retroactivamente aplicável a partir de 7 de Agosto.

Devido ao embargo, as autoridades turcas impediram que o navio que transportava as mercadorias da Anglo Irish Beef atingisse território iraquiano. Foram vãs as tentativas de vender a carne em países para os quais estavam fixadas restituições à exportação idênticas às aplicáveis ao Iraque. Por fim, a mercadoria foi vendida noutros mercados tendo o montante da restituição devida ao exportador sido inferior relativamente ao já pago à Anglo Irish Beef. Por conseguinte, o ministro solicitou à Anglo Irish Beef que reembolsasse a diferença indevidamente paga, recusando-se a liberar a garantia bancária até que fosse cumprida a obrigação de reembolso. Por outro lado, uma vez que era indubitável que a carne não fora entregue ao Iraque por razões de força maior, o ministro, em aplicação do regulamento já referido, não exigiu o pagamento de 20% sobre esse montante.

3. A Anglo Irish Beef recorreu, portanto, à High Court contestando o pedido de reembolso do ministro e requerendo, simultaneamente, a liberação total da garantia. O órgão jurisdicional nacional apresentou então ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode o Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão ser interpretado no sentido de que proíbe a perda da garantia prestada pelo exportador nas circunstâncias acima referidas, quer devido a caso de força maior, quer devido ao efeito desproporcionado que a perda da garantia teria em comparação com as circunstâncias que justificam essa perda, ou por qualquer outra razão?

2) Se o Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão não puder ser interpretado no sentido acima referido, pode ser considerado nulo, no todo ou em parte, por essa razão?

3) Pode o Regulamento (CEE) n.° 2340/90 do Conselho ser interpretado como abrangendo mercadorias em trânsito para o Iraque, e se assim for é nulo, no todo ou em parte, devido ao modo como trata as mercadorias em trânsito nas presentes circunstâncias?»

Quanto à primeira questão

4. Para responder à primeira questão, há, evidentemente, que referir as conclusões, que devemos considerar definitivas para efeitos do presente processo, que o órgão jurisdicional nacional apresenta ao Tribunal de Justiça. Há, antes de mais, que considerar que as mercadorias relativamente às quais foi concedida a restituição à exportação não chegaram ao destino indicado no requerimento, tendo sido vendidas em outros países aos quais corrrespondia uma restituição de montante inferior. O exportador recebeu, portanto, um montante superior ao que, nos termos do regulamento, deveria ter recebido. Resulta, também, do despacho de reenvio, que as circunstâncias que impediram as mercadorias de atingirem o seu destino constituem, sem dúvida, um caso de força maior.

Esta é a matéria de facto. O órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se o organismo de intervenção pode guardar a parte da garantia correspondente à importância que não era devida ao beneficiário, tendo em conta que as mercadorias foram, por razões de força maior, exportadas para um destino diferente do previsto originalmente.

Entendo que esta situação se encontra regulada pelo artigo 33.°, n.° 5 do Regulamento n.° 3665/87: «Sempre que, devido a um caso de força maior, o montante da restituição (*devida*) [4] for inferior ao montante da restituição pago antecipadamente, a garantia perdida será igual à diferença entre o montante da restituição pago antecipadamente e o montante da restituição efectivamente devido...». Se, no entanto, não existir caso de «força maior», a norma pertinente é a do artigo 33.°, n.° 3, alínea d), segundo a qual «a garantia perdida será igual à diferença entre o montante pago antecipadamente e o montante da restituição real, sendo essa diferença acrescida de 20%.»

Portanto, na situação descrita no despacho de reenvio, o organismo de intervenção poderá reter a garantia constituída a seu favor pelo exportador nos limites indicados no artigo 33.°, n.° 5. Tratando-se de força maior não se pode, porém, exigir a majoração de 20%.

Para os efeitos em causa, é irrelevante que a mercadoria não tenha chegado ao destino por uma causa de força maior ou por facto imputável ao interessado: o exportador é, em qualquer caso, obrigado a reembolsar a parte da restituição que não lhe era devida, sendo que — na ausência de força maior, que não é o que se verifica no presente caso — deveria também pagar o montante suplementar de 20%, previsto para evitar eventuais fraudes. O Tribunal de Justiça afirmou, de resto, que

4 — Sublinhado meu.

o operador económico não tem nenhum direito «a uma restituição diferenciada à exportação... para um país terceiro quando o produto exportado tiver sido destruído, por razões de força maior, após ter saído do território aduaneiro da Comunidade e antes de ter sido importado no mesmo estado, no país terceiro de destino [5]».

5. Veja-se agora o outro aspecto da primeira questão apresentada pelo órgão jurisdicional nacional. Trata-se de avaliar se, nas circunstâncias já descritas, o Regulamento n.° 3665/87 pode ser interpretado no sentido de que proíbe à autoridade competente guardar a garantia atendendo ao alegado efeito desproporcionado a que, de outro modo, o exportador ficaria sujeito.

A Anglo Irish Beef considera que a resposta a esta questão deve ser afirmativa. Considero o contrário. Observo, primeiramente, que a perda da garantia, como se diz no despacho de reenvio, é limitada ao montante indevidamente recebido e, portanto, não abrange, como por vezes parece afirmar a Anglo Irish Beef, a totalidade da restituição adiantada. Neste caso, não se compreende em que consiste o efeito desproporcionado. A restituição à exportação, como já foi dito, tem por objectivo, como o Tribunal de Justiça já salientou noutros acórdãos [6], facilitar a venda dos produtos comunitários nos mercados mundiais. Para tal paga-se ao exportador um montante monetário que se destina unicamente a compensar a eventual diferença entre o preço comunitário e o dos outros mercados. O montante da restituição é «diferenciado» precisamente na medida em que é calculado em relação com os diferentes preços do mercado de destino. Por isso é fundamental que as mercadorias atinjam, efectivamente, o destino declarado [7]: se fossem vendidas noutro mercado, a um preço superior e, consequentemente, com restituições inferiores, o operador interessado obteria um enriquecimento injustificado. Beneficiaria, assim, de um preço de venda superior e conservaria, ao mesmo tempo, a restituição mais elevada à qual, no entanto, não tinha direito. Dito isto, vê-se claramente que o mecanismo da restituição, longe de violar o princípio da proporcionalidade, o aplica: o montante pago pela autoridade competente é igual à diferença entre o preço comunitário do bem exportado e o preço praticado no mercado de destino. Existe assim uma proporção justificada entre o meio adoptado, isto é, a concessão antecipada e diferenciada, e o objectivo que o legislador pretendeu prosseguir. Em caso de força maior, quando o interessado é obrigado a exportar o bem para um local diferente do do destino original, o direito do exportador à restituição mantém-se e não é afectado por nenhuma sanção: só que se deve atender à diferença entre o preço comunitário e o do mercado para o qual o produto foi efectivamente exportado. É esta, e não outra, a *ratio*

5 — Acórdão de 25 de Maio de 1993, Tara Meat Packers (C-321/91, Colect., p. I-2811, n.° 19).

6 — Acórdão de 11 de Julho de 1984, Dimex (89/83, Recueil, p. 2815, n.os 8 e 9).

7 — V. acórdão Dimex, já referido na nota anterior, n.° 16.

do regulamento. As normas adoptadas executam-na plena e racionalmente.

6. A Anglo Irish Beef invoca, além disso, um pretenso princípio geral segundo o qual, se o caso de força maior que impediu as mercadorias de atingirem o destino declarado resultar de um comportamento da própria Comunidade, o exportador tem direito a guardar a totalidade da restituição adiantada. Este raciocínio não é convincente. Antes de mais, parte do pressuposto errado de que as mercadorias não chegaram ao destino por causa do embargo imposto pelas instituições comunitárias mediante o Regulamento n.º 2340/90. Todavia, conclui-se claramente do despacho de reenvio que a carga foi bloqueada na Turquia pelas autoridades deste país, que agiram — deve recordar-se — em cumprimento do embargo imposto pelas Nações Unidas e, portanto, não por causa do regulamento indicado. É, portanto, incorrecto pensar que, no presente caso, a força maior resulta de um comportamento das instituições comunitárias. Isto não é tudo. A Anglo Irish Beef não teve em consideração a verdadeira natureza da obrigação do exportador de reembolsar a diferença entre o montante recebido e o montante a que tem legalmente direito. Esta obrigação não deve ser vista como uma sanção devido a um comportamento ilegal, mas simplesmente como reembolso de um montante não devido. É, noutros termos, uma obrigação que tem uma natureza meramente de reembolso; está prevista independentemente de qualquer critério de culpa ou de responsabilidade da parte obrigada e deve ser cumprida ainda que a não entrega da mercadoria no local indicado no requerimento se fique a dever a caso de força maior. Ademais, se o regulamento prevê o caso de força maior é para isentar, apenas nestas circunstâncias, o exportador da responsabilidade em que incorre sempre que vender os produtos em mercados diferentes dos inicialmente indicados. De facto, sempre que se verifique caso de força maior e como ficou dito, ao montante a reembolsar ao organismo de intervenção não acresce 20%. Não é portanto aplicável ao exportador esta medida, que pode também ser vista como uma sanção. O que, contudo, não significa que os exportadores possam guardar a totalidade do montante que receberam antecipadamente. O ordenamento jurídico comunitário não prevê este direito, nem o poderia fazer, dado o regime e o objectivo essencial da restituição. Quando a mercadoria não é exportada para o local indicado pelo interessado, a «restituição» só pode referir-se à diferença entre o preço comunitário e o preço do mercado onde a mercadoria foi efectivamente vendida. Não há portanto nenhuma razão para defender que o ordenamento jurídico comunitário devia, em caso de força maior, reconhecer ao interessado o direito de guardar a integralidade do montante. Um resultado destes seria incompatível com a lógica de qualquer das normas em análise.

Quanto à segunda questão

7. A segunda questão visa saber se, dada a impossibilidade de interpretar o Regulamento n.º 3665/87 no sentido de excluir a perda da garantia em caso de força maior, o referido acto comunitário deve, por isso, ser considerado inválido. Relativamente a esta tese, a Anglo Irish Beef avança dois tipos de consideração: a violação do princípio da proporcionalidade e a violação da confiança legítima do exportador. Já expliquei porque o

primeiro argumento não deve ser acolhido. Quanto à alegada violação da confiança legítima, baseia-se na ideia de que os exportadores confiam em que podem em qualquer caso — e especialmente em caso de força maior — guardar o montante da restituição antecipada [8]. Não se vê, no entanto, qual seja o fundamento deste ponto de vista. Qualquer operador económico razoavelmente prudente só tem que ler o regulamento para saber que o direito a conservar a totalidade da restituição antecipada e a obter a consequente liberação da garantia está necessariamente subordinado ao pressuposto de que a mercadoria chegou de facto ao destino declarado. O artigo 33.°, n.° 2 do Regulamento n.° 3665/87, com efeito, prevê que: «A liberação da totalidade da garantia fica dependente da apresentação da prova de que: ... b) os produtos em causa dão direito a um montante da restituição igual ou superior ao montante determinado, de acordo com o n.° 3 do artigo 29.°» De resto, no quinto considerando do Regulamento n.° 565/80 diz-se expressamente que a constituição de uma caução serve precisamente para garantir «o reembolso de uma soma pelo menos igual ao montante pago, se for determinado em seguida que não existia nenhum direito à restituição à exportação ou que os produtos ou mercadorias... não foram efectivamente exportados para fora da Comunidade nos prazos determinados». As normas relevantes são estas e não podem gerar outra expectativa que não seja a de beneficiar do direito à restituição nos limites, bem entendido, em que foi conferido.

8 — Segundo a Anglo Irish Beef esta conclusão impõe-se, *a fortiori*, quando é a própria Comunidade a impedir que as mercadorias cheguem ao destino. Quanto a isto, contudo, limito-me a repetir o que já disse anteriormente: o órgão jurisdicional nacional deixou claro que os produtos foram retidos na Turquia pelas autoridades turcas devido ao embargo imposto pelas Nações Unidas. A este respeito, o Regulamento n.° 2340/90 é irrelevante.

Quanto à terceira questão

8. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se o Regulamento n.° 2340/90, que impõe o embargo comercial, abrange também as mercadorias já expedidas e em trânsito para o Iraque. Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se o regulamento é inválido, total ou parcialmente, porque se aplica não apenas aos produtos a exportar, mas também aos que já estão em processo de exportação.

Nas alegações, a Anglo Irish Beef baseia a pretensão de guardar a totalidade da restituição no facto de a resolução das Nações Unidas dar liberdade à Comunidade para isentar do embargo as mercadorias já em trânsito para o Iraque. Conclui daqui que o Regulamento n.° 2340/90 é inválido porque o Conselho das Comunidades Europeias não utilizou o poder discricionário de que dispunha para adaptar, através do regulamento, o regime instituído pelas Nações Unidas para ter equitativamente em conta as necessidades

dos exportadores. Mais concretamente, o sistema elaborado pela Comunidade é inválido na medida em que é discriminatório. E isto porque, segundo a Anglo Irish Beef, o tratamento das mercadorias em trânsito provenientes do Iraque e dos seus importadores foi injustificadamente distinguido do reservado aos exportadores e às suas mercadorias já expedidas para o mesmo país, sendo estes os únicos afectados pelo embargo. Este argumento é deduzido para basear a afirmação de que, se o regulamento tivesse sido redigido de forma a satisfazer as necessidades da Anglo Irish Beef e de todos os outros exportadores que se encontram nas mesmas circunstâncias, o ministro não teria actualmente nenhum fundamento para solicitar o reembolso controvertido.

O Conselho, a Comissão, os Governos irlandês e do Reino Unido contestaram a correcção desta afirmação, alegando, basicamente, que o Regulamento n.° 2340/90 executa fielmente a resolução das Nações Unidas, que era obrigatória para a Comunidade e para os seus Estados-Membros.

Parece-me, no entanto, que há um importante aspecto desta questão que deve ser visto primeiro. Recordo, para que fique claro, que o órgão jurisdicional nacional apresentou, para que o Tribunal se pronunciasse, dois regulamentos: o Regulamento n.° 2340/90, relativo ao embargo, só é importante para o litígio na medida em que prevê a situação que, na acepção do outro Regulamento (n.° 3665/87), integra o caso de força maior. É este segundo regulamento que se aplica no processo pendente no órgão jurisdicional nacional. O Regulamento n.° 3665/87 subordina o reconhecimento dos direitos invocados pela Anglo Irish Beef no pressuposto peremptório de que as mercadorias tenham chegado ao destino relativamente ao qual o exportador beneficiou da restituição antecipada. Este pressuposto não se encontra satisfeito no caso concreto, e os argumentos apresentados pela Anglo Irish Beef são, face ao direito comunitário, destituídos de fundamento por esta razão fundamental. No entanto, está-se perante um caso de força maior regido pelas disposições pertinentes do regulamento aplicável. Já se viu quais eram: o montante da restituição devida pela Anglo Irish Beef não é integral mas diferenciado; o interessado deve, para liberação da garantia, devolver à entidade competente a diferença que possa existir entre o preço fixado relativamente ao destino original da mercadoria e o preço aplicado no mercado onde as mercadorias chegaram efectivamente. Para efeitos deste processo, portanto, importa apenas o caso de força maior que, efectivamente, impediu as mercadorias de chegarem ao destino declarado; para resolução do litígio só interessa o simples facto do embargo e não as disposições, quaisquer que elas sejam, do Regulamento n.° 2340/90. Quais seriam as consequências práticas se a Comunidade tivesse, através do regulamento, derrogado a resolução da ONU para isentar do embargo, como pretendia a Anglo Irish Beef, os produtos já exportados e ainda em trânsito? Um tal regime não poderia decerto ser invocado perante países terceiros que, em cumprimento da resolução das Nações Unidas ou por iniciativa própria, quisessem impedir a passagem de produtos para o Iraque. É este, de facto, o caso aqui. As mercadorias da Anglo Irish Beef ficaram retidas por ordem das autoridades turcas, independentemente de qualquer disposição sobre o embargo adoptada pela Comunidade. A conclusão que se impõe é, portanto, evidente. Analisar a alegada ilegalidade do Regulamento n.° 2340/90 não afecta, de nenhum

modo, a aplicação neste processo das disposições do Regulamento n.° 3665/87, como indicadas, em casos de força maior. A terceira questão apresentada pelo órgão jurisdicional nacional é, por outras palavras, puramente teórica. O Tribunal de Justiça sempre se recusou a responder a questões prejudiciais deste género [9]. Em meu entender, este critério correcto e constante da jurisprudência deve ser seguido neste caso.

Conclusão

Tendo em conta o que ficou dito, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões apresentadas pela High Court, Irlanda:

«1) Com base no artigo 33.°, n.° 5 do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, quando um exportador recebe uma restituição à exportação e as mercadorias, por razões de força maior, forem vendidas não no país de destino declarado, mas em países para os quais está fixada uma restituição inferior, a garantia perdida é igual à diferença entre o montante da restituição antecipada e o da restituição efectivamente devida.

2) Da análise, com base nos elementos constantes do despacho de reenvio, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 não surgem elementos susceptíveis de afectarem a sua legalidade.»

9 — V. acórdão de 17 de Maio de 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Colect., p. I-1783, n.° 14 e a jurisprudência aí citada).