Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

14 de janeiro de 2016*

«Agricultura — Restituição à exportação — Carne de aves de capoeira — Fixação da restituição em 0 euro — Dever de fundamentação — Possibilidade de a Comissão se limitar a uma fundamentação padrão — Prática habitual da Comissão em matéria de fixação das restituições — Artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 — Caráter não limitativo dos critérios previstos»

No processo T-549/13,

República Francesa, representada por G. de Bergues, D. Colas e C. Candat, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por D. Bianchi e K. Skelly, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação do Regulamento de Execução (UE) n.º 689/2013 da Comissão, de 18 de julho de 2013, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 196, p. 13),

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: A. Dittrich (relator), presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 24 de abril de 2015,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Pelo presente recurso, a República Francesa pede a anulação de um ato adotado pela Comissão Europeia, pelo qual esta última fixou em zero o montante das restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira para três categorias de frangos inteiros congelados.

* Língua do processo: francês.

2 Os princípios reguladores das restituições à exportação pautam-se pelo Regulamento (CE) n.º 1234/2007 de Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO L 299, p. 1), conforme alterado.

3 Do capítulo III, «Exportações», da parte III, «Comércio com países terceiros», do Regulamento n.º 1234/2007 faz parte uma secção II, «Restituições à exportação», relativa às referidas restituições. O artigo 162.º deste regulamento dispõe que, na medida do necessário para permitir a exportação com base nas cotações ou preços no mercado mundial e dentro dos limites decorrentes dos acordos celebrados nos termos do artigo 218.º TFUE, a diferença entre essas cotações ou preços e os preços praticados na União Europeia pode ser coberta por restituições à exportação, no que se refere à carne de aves de capoeira.

4 Segundo o artigo 164.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1234/2007, as restituições à exportação são iguais em toda a União. Segundo o n.º 2 deste mesmo artigo, as restituições são fixadas pela Comissão e podem ser fixadas periodicamente ou por concurso, para certos produtos. Este n.º 2 prevê igualmente que, exceto em caso de fixação por concurso, a lista dos produtos em relação aos quais é concedida uma restituição e o montante das restituições à exportação são fixados, pelo menos, uma vez de três em três meses.

5 O artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 tem a seguinte redação:

«As restituições para determinado produto são fixadas tendo em conta um ou mais dos seguintes elementos:

a) Situação existente e perspetivas de evolução:

— dos preços e disponibilidades do produto no mercado comunitário,

— dos preços do produto no mercado mundial;

b) Objetivos da organização comum dos mercados, que consistem em assegurar uma situação equilibrada e um desenvolvimento natural dos preços e do comércio;

c) Necessidade de evitar perturbações suscetíveis de provocar um desequilíbrio prolongado entre a oferta e a procura no mercado comunitário;

d) Aspetos económicos das exportações previstas;

e) Limites decorrentes dos acordos celebrados nos termos do artigo [218.º TFUE];

f) Necessidade de alcançar um equilíbrio entre a utilização de produtos de base comunitários no fabrico de mercadorias transformadas exportadas para países terceiros e a utilização de produtos de países terceiros admitidos em regime de aperfeiçoamento ativo;

g) Despesas de comercialização e de transporte mais favoráveis, a partir dos mercados comunitários para os portos ou outros locais de exportação da Comunidade, bem como despesas de expedição para os países de destino;

h) Procura no mercado comunitário;

i) No que respeita aos setores da carne de suíno, dos ovos e da carne de aves de capoeira, diferença entre os preços, na Comunidade e no mercado mundial, da quantidade de cereais forrageiros necessária para a produção, na Comunidade, dos produtos desses setores.»

6 Em conformidade com estas regras, a Comissão fixou periodicamente, através de regulamentos de execução, o montante das restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira.

7 Desde a adoção do Regulamento (CE) n.º 525/2010 da Comissão, de 17 de junho de 2010, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 152, p. 5), o montante destas restituições foi diminuindo progressivamente, no que respeita a três categorias de frangos congelados. O montante des restituições à exportação foi inicialmente alterado de 40 euros/100 kg para 32,50 euros/100 kg. Este último montante, depois de ter sido mantido por oito regulamentos de execução sucessivos, foi reduzido para 21,70 euros/100 kg por força do Regulamento de Execução (UE) n.º 962/2012 da Comissão, de 18 de outubro de 2012, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 288, p. 6).

8 O Regulamento de Execução (UE) n.º 33/2013 da Comissão, de 17 de janeiro de 2013, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 14, p. 15), efetuou uma nova redução, que alterou o montante das restituições para 10,85 euros/100 kg para as três categorias de frangos congelados em questão. Este montante foi depois mantido pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 360/2013 da Comissão, de 18 de abril de 2013, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 109, p. 27).

9 Pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 689/2013, de 18 de julho de 2013, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 196, p. 13, a seguir «regulamento impugnado»), a Comissão fixou em zero o montante das restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira para três categorias de frangos congelados, cujos códigos são 0207 12 10 9900, 0207 12 90 9190 e 0207 12 90 9990.

10 O montante das restituições para os outros seis produtos — essencialmente pintos — reproduzido no anexo do regulamento impugnado, que tinha sido fixado em zero pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1056/2011 da Comissão, de 20 de outubro de 2011, que fixa as restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira (JO L 276, p. 31), não foi alterado.

11 Segundo o Anexo do regulamento impugnado, os destinos abrangidos pelas restituições à exportação são designadamente países do Médio Oriente.

12 O regulamento impugnado revogou também o Regulamento n.º 360/2013, que fixava o nível das restituições para o setor em causa.

13 Os considerandos 1 a 3 do regulamento impugnado têm a seguinte redação:

«(1) Nos termos do artigo 162.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007, a diferença entre os preços no mercado mundial dos produtos referidos no anexo I, parte XX, desse regulamento e os preços praticados na União pode ser coberta por restituições à exportação.

(2) Atendendo à situação atual no mercado da carne de aves de capoeira, há que fixar restituições à exportação em conformidade com as regras e critérios previstos nos artigos 162.º, 163.º, 164.º, 167.º e 169.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

(3) O Regulamento (CE) n.º 1234/2007 estabelece, no artigo 164.º, n.º 1, que as restituições podem ser diferenciadas em função do destino, nomeadamente se a situação do mercado mundial, os requisitos específicos de determinados mercados ou obrigações decorrentes dos acordos celebrados nos termos do artigo [218.º TFUE] o exigirem.»

Tramitação processual e pedidos das partes

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de outubro de 2013, a República Francesa interpôs o presente recurso.

15 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, convidou as partes a responderem por escrito a algumas questões. As partes deram cumprimento a este pedido no prazo fixado.

16 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular o regulamento impugnado;

— condenar a Comissão nas despesas.

17 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— reservar para final a decisão quanto às despesas.

Questão de direito

18 Em apoio do seu recurso, a República Francesa invoca dois fundamentos relativos, o primeiro, a uma violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, o segundo, a uma violação do artigo 164.º, n.º 3, Regulamento n.º 1234/2007.

1. *Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE*

19 A República Francesa alega que, no regulamento impugnado, a Comissão não apresentou o seu raciocínio de forma clara e inequívoca e, por conseguinte, não permite aos interessados defenderem os seus direitos e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização. Segundo ela, incumbia à Comissão desenvolver o seu raciocínio de modo explícito na medida em que o regulamento impugnado foi mais longe do que os regulamentos anteriores.

20 A Comissão contesta os argumentos da República Francesa.

Quanto à jurisprudência relativa ao dever de fundamentação

21 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida aprovada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v. acórdão de 15 de abril de 1997, Irish Farmers Association e o., C-22/94, Colet., EU:C:1997:187, n.º 39 e jurisprudência referida). Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão de 6 de março de 2003, Interporc/Comissão, C-41/00 P, Colet., EU:C:2003:125, n.º 55 e jurisprudência referida).

22 Resulta igualmente de jurisprudência constante que o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do ato em causa e que, tratando-se de atos de alcance geral, a fundamentação se pode limitar a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que se propõe atingir (v. acórdão de Espanha/Comissão, C-304/01, 9 de setembro de 2004, Colet., EU:C:2004:495, n.º 51 e jurisprudência referida).

23 Além disso, o grau de precisão da fundamentação de uma decisão deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve intervir (acórdão de 1 de dezembro de 1965, Schwarze, 16/65, Recueil, EU:C:1965:117).

24 Por outro lado, resulta da jurisprudência que uma decisão que se insere na linha de uma prática decisória constante pode ser fundamentada de forma sumária, nomeadamente por uma referência a essa prática (v. acórdão de 14 de fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colet., EU:C:1990:71, n.º 15 e jurisprudência referida; acórdão de 8 de novembro de 2001, Silos, C-228/99, Colet., EU:C:2001:599, n.º 28). No acórdão Delacre e o./Comissão, já referido (EU:C:1990:71, n.º 19), o Tribunal de Justiça salientou que, nas circunstâncias do caso em apreço, a referência da decisão impugnada às bases jurídicas aplicáveis cumpria a exigência de fundamentação e que a modificação do montante do auxílio em causa relativamente aos concursos especiais anteriores não devia ser objeto de uma fundamentação específica. O Tribunal de Justiça constatou, no n.º 17 desse acórdão, que a fixação dos montantes máximos dos auxílios «constitu[ía] um processo uniforme que se repet[ia] de quinze em quinze dias, e no âmbito do qual as decisões [eram] tomadas com base em critérios explícitos de uma regulamentação, aliás perfeitamente conhecida dos meios interessados, e não difer[iam] sensivelmente umas das outras, nem quanto ao seu modo de adoção, nem quanto ao seu conteúdo».

25 Em contrapartida, resulta da jurisprudência que incumbe à autoridade da União desenvolver o seu raciocínio de forma explícita sempre que a decisão vá sensivelmente além das decisões precedentes (v. acórdão Delacre e o./Comissão, n.º 24, *supra*, EU:C:1990:71, n.º 15 e jurisprudência referida, e acórdão Silos, n.º 24, *supra*, EU:C:2001:599, n.º 28).

26 No acórdão Silos, n.º 24, *supra* (EU:C:2001:599, n.º 29), que é invocado pela República Francesa, o Tribunal de Justiça observou que a fundamentação de um regulamento que fixou em zero o montante das restituições à exportação no setor dos cereais não cumpre o dever de fundamentação. O Tribunal de Justiça declarou que a fundamentação desse regulamento, idêntica à do regulamento anterior, no qual a Comissão tinha aumentado o montante das restituições relativas aos produtos em causa no processo principal para 74,93 ecus por tonelada, não dava qualquer explicação particular quanto às razões que tinham levado a Comissão a suprimir *ipso facto* as referidas restituições, uma semana após a adoção deste último regulamento, reduzindo o seu montante a 0 ecus por tonelada. O Tribunal de Justiça salientou, além disso, que a simples referência às possibilidades e às condições de venda no mercado mundial, à necessidade de evitar perturbações no mercado da União e ao aspeto económico das exportações não podia, ao contrário do que sustenta a Comissão, constituir fundamentação suficiente de um regulamento que rompia com a prática habitual da Comissão que consiste em fixar o montante das restituições em função da diferença entre os preços dos produtos em causa no mercado da União, por um lado, e esses preços no mercado mundial, por outro.

27 Importa, no entanto, sublinhar que decorre da jurisprudência resultante do acórdão Schwarze, n.º 23, *supra* (EU:C:1965:117), que, em matéria agrícola, o recurso a fundamentações padrão é, em certas condições, aceitável.

28 Além disso, resulta do acórdão Delacre e o./Comissão, n.º 24, *supra* (EU:C:1990:71, n.ºs 15, 17 e 19), que uma referência, na fundamentação de um ato, «às bases jurídicas aplicáveis» pode ser suficiente desde que este ato se insira na linha de uma prática decisória constante.

29 Como salientou o advogado-geral L. A. Geelhoed no n.º 52 das suas conclusões no processo Silos (C-228/99, Colet., EU:C:2001:196), por prática usual deve entender-se o comportamento adotado pela Comissão de forma constante, à luz das circunstâncias prevalecentes no mercado.

Quanto ao caráter suficiente da fundamentação do regulamento impugnado

30 No presente caso, há que observar que a fundamentação do regulamento impugnado corresponde a uma fundamentação padrão. Como salienta a República Francesa, esta fundamentação é idêntica à dos regulamentos anteriores, que tinham fixado o montante das restituições, respetivamente, em 32,5 euros/100 kg, em 21,70 euros/100 kg e em 10,85 euros/100 kg (v. n.os 7 e 8, *supra*).

31 Observe-se que, dado o caráter periódico da fixação do montante das restituições à exportação e o procedimento uniforme aplicável para a adoção dos regulamentos respetivos, uma fundamentação padrão, segundo a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*, é admissível na medida em que a Comissão atue em conformidade com a sua prática habitual na fixação desse montante. A República Francesa admite, aliás, no n.º 31 da petição, que o regulamento impugnado se coloca numa linha decisória constante e que, a esse título, pode, em princípio, ser fundamentado de maneira sumária. Considera, no entanto, que incumbia à Comissão desenvolver o seu raciocínio de modo explícito na medida em que o regulamento impugnado foi significativamente além dos regulamentos anteriores.

32 Cumpre portanto apreciar se a Comissão agiu em conformidade com a sua prática habitual, ao fixar o montante das restituições à exportação no regulamento impugnado.

Quanto à prática habitual da Comissão

33 Em resposta a uma questão escrita apresentada pelo Tribunal Geral, a Comissão explicou pormenorizadamente a prática habitual que seguia, no momento da adoção do regulamento impugnado, em matéria de fixação do montante das restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira.

34 A Comissão frisou designadamente que a sua prática habitual consistia em efetuar, por um lado, um cálculo teórico do montante das restituições à exportação, baseado na diferença entre os preços no mercado da União e os preços no mercado mundial e, por outro, uma análise da situação do mercado.

35 A Comissão explicou ainda que, no que respeita aos frangos inteiros congelados, a diferença de preço é calculada, por um lado, com base na diferença entre o preço de revenda em França calculado numa base *fob* (*free on board*) e o preço de venda no destino (preço mundial considerado) que é o preço transmitido pelos operadores e, por outro, com base na diferença entre o preço de revenda em França calculado numa base *fob* e o preço brasileiro, quando está disponível e atualizado.

36 Salientou que a análise do mercado que efetuava consistia numa coleção tão completa quanto possível dos dados económicos do setor, incluindo, designadamente, a evolução do preço médio semanal do frango na União; a variação percentual dos preços do frango; as cotações nos mercados de futuros das sementes de soja, do milho e do trigo forrageiro; as taxas de câmbio; os preços dos ingredientes de base; as evoluções das rações compostas; as previsões de produção e a produção de frangos; as importações e exportações.

37 A Comissão explicou, além disso, que, com base em todos estes elementos, era possível tirar conclusões globais sobre a situação do mercado, que incluíam: a produção na União, os preços da carne de aves de capoeira no mercado da União, as margens dos produtores europeus em função do

custo das rações, a situação das exportações e das importações para o mercado da União, incluindo para as exportações com restituições, a situação e os preços nos mercados internacionais (Brasil e Estados Unidos) tomando em consideração as taxas de câmbio.

38 Segundo as explicações dadas pela Comissão, esta última deduzia o montante da restituição da conjugação destes dois elementos, a saber o cálculo teórico e a análise de mercado.

39 No que respeita às consequências a retirar do acórdão Silos, n.º 24, *supra* (EU:C:2001:599), e, em especial, do n.º 30 do referido acórdão, no qual o Tribunal de Justiça salientou, quanto ao setor dos cereais, que a prática habitual da Comissão consistia em fixar o montante das restituições em função da diferença entre os preços dos produtos em causa no mercado da União, por um lado, e estes preços no mercado mundial, por outro, a Comissão indicou que fixava o montante das restituições «em função» desta diferença de preços no sentido de que esta última constituía um elemento que tomava em consideração. Frisou que a sua prática habitual nunca tinha consistido em tomar exclusivamente em consideração este único elemento e em fixar as restituições à exportação no valor da diferença entre o preço do mercado da União e o preço do mercado mundial, mas que tinha sempre tomado em consideração os outros critérios para a fixação das restituições indicadas pela regulamentação aplicável.

40 Interrogada a este respeito na audiência, a República Francesa não contestou que a prática habitual da Comissão consistia em efetuar, por um lado, um cálculo teórico do montante das restituições à exportação e, por outro, uma análise da situação do mercado, em conformidade com as explicações dadas pela Comissão em resposta às questões escritas que lhe foram colocadas.

41 Cumpre, pois, examinar a questão de saber se, na adoção do regulamento impugnado, a Comissão se afastou da sua prática habitual, tal como a descreveu. Com efeito, na hipótese de a Comissão, na adoção do regulamento impugnado, se ter afastado da sua prática habitual, a fundamentação padrão que apresentou no regulamento impugnado não seria suficiente, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 25 e 26, *supra*.

Quanto à questão de saber se a Comissão se afastou da sua prática habitual

42 Em resposta a uma questão do Tribunal Geral colocada na audiência, a República Francesa não contestou que, no presente caso, a Comissão tinha efetuado, por um lado, um cálculo teórico do montante das restituições à exportação e, por outro, uma análise da situação do mercado. A República Francesa não contesta que a Comissão seguiu, de um ponto de vista formal, o procedimento habitual para efeitos da fixação do montante das restituições à exportação no regulamento impugnado.

43 A República Francesa apoia-se em dois elementos para afirmar que o regulamento impugnado vai significativamente além dos regulamentos anteriores. Em primeiro lugar, afirma que a fixação em zero do montante das restituições constitui uma medida inédita para os produtos em causa. Em segundo lugar, alega que a Comissão rompeu com a sua prática habitual ao basear-se, na adoção do regulamento impugnado, no contexto interno e no contexto internacional.

– Quanto ao argumento relativo à existência de uma medida inédita

44 A República Francesa sustenta que a Comissão rompeu com a sua prática decisória, porque a fixação em zero do montante das restituições à exportação constituía uma medida inédita para os produtos em causa.

45 Cumpre, no entanto, sublinhar que o simples facto de este montante ser fixado pela primeira vez em zero para os produtos em causa não significa, de forma automática, que a Comissão rompeu com a sua prática habitual.

46 A alteração do montante das restituições à exportação é inerente ao sistema de fixação periódica do montante destas restituições, pelo que uma mesma fundamentação pode abranger montantes de restituições à exportação muito diferentes.

47 Convém igualmente referir que, como salienta a Comissão, o montante absoluto da redução teve a mesma amplitude que o das reduções anteriores (de 32,50 euros/100 kg para 21,70 euros/100 kg e depois para 10,85 euros/100 kg). Além disso, para outros produtos do setor das aves de capoeira, essencialmente pintos, o montante das restituições à exportação tinha sido fixado em zero em 2011.

48 Na medida em que a República Francesa alega que a fixação do montante das restituições à exportação nos regulamentos anteriores era relativo a produtos abrangidos pela categoria dos animais vivos, que não são comparáveis às carnes de aves de capoeira que são objeto da fixação em zero do montante das restituições à exportação no regulamento impugnado, e que os regulamentos anteriores tinham por objeto as exportações para todos os destinos exceto os Estados Unidos, cabe referir que estes argumentos se baseiam numa interpretação demasiado ampla do conceito de «medida inédita». Não é possível afirmar que, sempre que o montante das restituições à exportação para um produto e um destino determinados é fixado em zero, se trata de uma medida inédita. O setor das aves de capoeira foi caracterizado por uma redução progressiva do montante das restituições à exportação e, para parte dos produtos incluídos nesse setor, o montante das restituições já tinha sido fixado em zero.

49 Como salienta a Comissão, a fixação em zero do montante das restituições à exportação não pode, pois, ser qualificada de abrupta. A redução do montante das referidas restituições de 10,85 euros/100 kg para 0 euro não é estruturalmente diferente das reduções anteriores de 32,50 euros/100 kg para 21,70 euros/100 kg e depois para 10,85 euros/100 kg.

50 Na medida em que a República Francesa se apoia no acórdão Silos, n.º 24, *supra* (EU:C:2001:599), refira-se que, neste acórdão, o Tribunal de Justiça não se baseou na mera circunstância de o montante ter sido fixado em zero para declarar que o regulamento em causa rompia com a prática habitual da Comissão, que consistia em fixar o montante das restituições à exportação em função da diferença entre os preços no mercado da União e os preços no mercado mundial. Apoiou-se igualmente na circunstância de, uma semana apenas antes da adoção do regulamento em causa neste processo, a Comissão ter aumentado o montante das restituições à exportação para 74,93 ecus por tonelada. Neste processo, tratava-se, portanto, de uma redução abrupta do montante das restituições à exportação, que, aparentemente, não se podia explicar por uma alteração da situação do mercado.

51 No caso em apreço, a redução não podia ser qualificada de abrupta, porque se inscrevia no âmbito de uma redução progressiva do montante das restituições à exportação e porque o montante absoluto da redução correspondia ao das reduções anteriores.

52 A República Francesa admitiu, aliás, na audiência, que uma fixação em zero do montante das restituições à exportação não devia ser especialmente fundamentada quando era ditada pelos dados económicos. Cumpre salientar que, como resulta da análise da primeira parte do segundo fundamento (v. n.os 87 a 142, *infra*), a Comissão podia considerar, sem cometer erros manifestos de apreciação, que, à luz da situação do mercado, não era necessário fixar restituições à exportação de montante positivo.

53 Resulta do que antecede que há que rejeitar o argumento da República Francesa quanto à existência de uma medida «inédita» que vai significativamente além dos regulamentos anteriores devido ao facto de o montante das restituições ter sido fixado, pela primeira vez, em zero para certos produtos.

Quanto à tomada em consideração do contexto interno e do contexto internacional

54 A República Francesa alega que a Comissão rompeu com a sua prática habitual ao basear-se, na adoção do regulamento impugnado, no contexto interno e no contexto internacional, ou seja, na perspetiva da futura entrada em vigor da nova política agrícola comum (PAC) e na conclusão previsível das negociações internacionais relativas às restituições à exportação no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

55 A Comissão alega que a tomada em consideração do contexto interno e do contexto internacional não constitui uma alteração de prática porque se trata de elementos que fazem parte do contexto geral e que são e devem ser tidos em conta em cada fixação do montante de restituições em conformidade com o artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007.

56 No que respeita a esta última afirmação, a República Francesa alega que o raciocínio da Comissão é incoerente, na medida em que esta última afirmou, no n.º 38 da contestação, que é obrigada a tomar em consideração o contexto interno e o contexto internacional, enquanto, nos n.ºs 59 e 61 da contestação, afirmou unicamente que o artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 não se opõe à tomada em consideração destes elementos.

57 Cumpre observar que não existe nenhuma obrigação de a Comissão tomar em consideração as negociações em curso na OMC ou a finalização de textos jurídicos com alterações de orientações políticas. Com efeito, nada obriga a Comissão a ter em conta, na fixação do montante das restituições à exportação, o facto de as negociações relativas à sua supressão estarem em curso na OMC, enquanto estas negociações não tiverem conduzido à celebração de um acordo vinculativo. No que respeita à evolução da PAC, convém referir que apenas em 17 de dezembro de 2013 foi adotado um regulamento que prevê, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, que as restituições à exportação de montante positivo são atribuídas unicamente em caso de crise [v. artigos 196.º, n.ºs 1 e 3, e 232.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 347, p. 671)]. A Comissão não tinha a obrigação de tomar em consideração as novas orientações políticas na fixação do montante das restituições à exportação, antes de 1 de janeiro de 2014, data da entrada em vigor das novas disposições em causa.

58 No entanto, era inteiramente possível a Comissão tomar em consideração, na fixação do montante das restituições, a evolução futura da PAC e as negociações na OMC, ainda que esses elementos não estejam explicitamente previstos pelo artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 (v., para mais pormenores, n.ºs 143 a 158, *infra*).

59 Importa, no entanto, analisar a questão de saber se a Comissão, quando toma em consideração elementos que não estão explicitamente previstos pelo artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, deve mencionar expressamente esses elementos na fundamentação de um regulamento que fixa o montante das restituições à exportação.

60 A este propósito, refira-se que a adoção de atos de caráter geral se situa sempre num contexto político e económico geral. Ainda que o artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 preveja expressamente determinados critérios que podem ser tomados em consideração, é igualmente certo que a adoção de um regulamento que fixa o montante das restituições à exportação tem lugar num tal contexto que pode, se for o caso, ser tomado em consideração pela Comissão.

61 Convém salientar que não é sempre necessário mencionar este contexto geral na fundamentação de um regulamento. Com efeito, tendo em conta que é perfeitamente normal que a Comissão tome em consideração o contexto político e económico geral, o simples facto de o fazer não implica que atue fora da sua prática habitual. Além disso, o contexto político e económico geral é normalmente conhecido dos operadores em causa.

62 No que respeita, mais especificamente, aos elementos tidos em conta pela Comissão no presente caso, cumpre referir o que segue.

63 Em primeiro lugar, as negociações em curso na OMC relativas a uma abolição ou limitação das restituições à exportação fazem parte do contexto geral que não deve necessariamente ser mencionado na fundamentação de um regulamento que fixa o montante das restituições à exportação.

64 Com efeito, quando o sistema das restituições à exportação é objeto de críticas ao nível internacional e quando a Comissão assumiu o compromisso, condicionado pela celebração de um acordo, de suprimir as restituições à exportação, trata-se de um elemento que é suscetível de exercer uma influência sobre as decisões da Comissão em matéria de fixação do montante des restituições à exportação. Convém observar que o compromisso, condicionado pela celebração de um acordo, de suprimir as restituições à exportação para o fim do ano de 2013, já tinha sido assumido em 2005 no quadro do ciclo de Doha da OMC.

65 Além disso, como refere a Comissão, em substância, as negociações em curso na OMC fazem parte do contexto que é conhecido dos operadores em causa. Com efeito, é natural que os operadores ativos no domínio da exportação de aves de capoeira para países terceiros acompanhem de perto as negociações em curso na OMC quanto às restituições à exportação.

66 Tais negociações em curso fazem parte de um contexto geral que pode levar a Comissão a ter tendência para se mostrar mais reticente na fixação do montante das restituições à exportação.

67 Dado que é normal a Comissão ter em conta o contexto geral, a tomada em consideração das negociações em curso não implica que a Comissão rompa com a sua prática habitual.

68 Em segundo lugar, no que respeita à tomada em consideração das orientações políticas futuras, convém referir o que segue.

69 No momento da adoção do regulamento impugnado, a reforma da PAC tinha sido objeto de um acordo político e os textos legislativos eram objeto de aperfeiçoamento.

70 Segundo este acordo político, as restituições à exportação de montante positivo deviam ser atribuídas unicamente em caso de crise (v., no que respeita ao regulamento neste sentido que foi adotado em 20 de dezembro de 2013, n.º 57, *supra*).

71 Ora, um acordo político sobre as orientações futuras da PAC faz parte do contexto político e económico geral que pode ser tomado em consideração pela Comissão. Com efeito, se for previsível que o montante das restituições à exportação seja, num futuro próximo, fixado de maneira permanente em zero, exceto em caso de crise no mercado, isso pode levar a Comissão a ter tendência para diminuir o montante das restituições à exportação.

72 Refira-se, além disso, que as orientações políticas futuras fazem parte do contexto geral que é conhecido dos operadores em causa.

73 Portanto, a tomada em consideração das negociações em curso na OMC e das orientações políticas futuras não carecia de uma menção explícita na fundamentação do regulamento impugnado, exceto se esses elementos tivessem não só feito parte do contexto político e económico geral, tido em conta na fixação das restituições à exportação, mas sido a razão de ser do regulamento impugnado.

74 No presente caso, a República Francesa admitiu, na audiência, que a Comissão tinha procedido ao cálculo do montante teórico das restituições à exportação. Resulta também da análise do segundo fundamento que a Comissão procedeu a uma análise da situação do mercado que lhe permitiu considerar, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que a situação no mercado era estável e que não era necessário fixar restituições à exportação de montante positivo (v. n.os 87 a 142, *infra*).

75 Nestas circunstâncias, não há nenhuma razão para pensar que as negociações em curso na OMC e as orientações políticas futuras foram a razão de ser do regulamento impugnado.

76 Na audiência, a Comissão confirmou que a fixação em zero do montante das restituições à exportação se explicava pela análise da situação do mercado e que nem as negociações em curso na OMC nem as orientações futuras da PAC tinham sido elementos essenciais nesta fixação.

77 A República Francesa afirmou, na audiência, que a Comissão tinha saído da análise económica impondo a colocação em zero do montante das restituições à exportação para estar em conformidade com a sua posição nas negociações em curso na OMC, independentemente do resultado da análise económica.

78 A República Francesa, no entanto, não aduziu argumentos que permitam confirmar esta tese. Na medida em que a República Francesa afirma que a própria Comissão admitiu, basta observar que esta última apenas indicou que as negociações em curso na OMC e as novas orientações da PAC tinham sido tomadas em consideração na adoção do regulamento impugnado, mas nunca afirmou que tinham constituído quer a razão de ser quer fatores principais da fixação em zero do montante das restituições. No que respeita ao argumento da República Francesa segundo o qual, de um ponto de visa económico, era necessária uma restituição, basta observar quer este argumento não tem fundamento, conforme resulta da análise da primeira parte do segundo fundamento. O simples facto de o cálculo teórico do montante das restituições à exportação ter dado lugar a um resultado positivo não exclui de modo nenhum que a análise do mercado conduza a Comissão a fixar em zero o montante das restituições (v. n.os 94 a 99, *infra*). O facto de existir uma divergência entre o resultado do cálculo teórico e o montante que foi fixado no regulamento impugnado não permite, pois, considerar que as negociações em curso na OMC ou as orientações futuras da PAC constituíram seja a razão de ser, seja um elemento essencial da fixação em zero do montante das restituições à exportação.

79 Resulta de tudo o que antecede que, na adoção do regulamento impugnado, a Comissão não se afastou da sua prática habitual e, portanto, podia limitar-se a apresentar uma fundamentação padrão, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 24, e que a tomada em consideração das negociações em curso na OMC e das orientações políticas futuras não carecia de uma menção específica na fundamentação do regulamento impugnado.

Quanto aos outros argumentos invocados pela República Francesa

80 A República Francesa acusa a Comissão de se ter limitado a enumerar os elementos em que, em aplicação do artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, tem a obrigação de se basear na fixação do montante das restituições à exportação, sem precisar em quais desses elementos se baseou mais especificamente nem a apreciação que podia fazer deles. A este respeito, refira-se que a Comissão observa, com justeza, que não tem a obrigação de elencar por ordem de importância os critérios em que baseou mais especificamente a sua decisão ou de indicar as hipóteses factuais que acolheu em apoio da sua análise.

81 A República Francesa considera ainda que, no regulamento impugnado, a Comissão não precisou de modo nenhum os elementos em que tinha baseado a sua apreciação e que essa fundamentação equivale a uma falta de fundamentação.

82 Cabe salientar que resulta do n.º 19 do acórdão Delacre e o./Comissão, n.º 24, *supra* (EU:C:1990:71), que, quando a fundamentação padrão é suficiente, porque a Comissão, na adoção do ato em causa, seguiu uma prática decisória constante, a referência no ato em causa «às bases jurídicas aplicáveis» cumpre o dever de fundamentação. No caso em apreço, a Comissão mencionou as bases jurídicas aplicáveis para a fixação das restituições à exportação nos considerandos do regulamento impugnado, designadamente no considerando 2.

83 A República Francesa alega, além disso, que, nos casos em que as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação, o respeito das garantias conferidas pela ordem jurídica da União nos processos administrativos, designadamente o dever de fundamentar uma decisão de forma bastante, assume uma importância ainda mais fundamental.

84 A este respeito, basta observar que os acórdãos acima referidos nos n.ºs 24 e 28, segundo os quais é possível a Comissão recorrer a fundamentações padrão quando se coloca no quadro de uma prática decisória constante, são relativos a processos em matéria de agricultura. Esta jurisprudência não pode, pois, ser posta em causa dado que a Comissão dispõe, em geral, neste domínio, de uma grande margem de apreciação.

85 Resulta de tudo o que antecede que a fundamentação do regulamento impugnado era suficiente. Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

2. *Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma violação do artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007*

86 O segundo fundamento divide-se em duas partes, relativas, a primeira, a uma apreciação manifestamente errada da situação do mercado e, a segunda, ao facto de a Comissão ter excedido manifestamente os limites do seu poder de apreciação ao tomar em consideração, para a adoção do regulamento impugnado, elementos não previstos no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007.

Quanto à primeira parte, relativa a uma apreciação manifestamente errada da situação do mercado

87 A República Francesa entende que, ao considerar que a situação do mercado justificava uma fixação em zero do montante das restituições à exportação no setor da carne de aves de capoeira, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação.

88 A Comissão contesta os argumentos apresentados pela República Francesa.

89 A título preliminar, recorde-se que, no domínio da agricultura, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação correspondente às responsabilidades políticas que lhe são atribuídas pelos artigos 40.° TFUE a 43.° TFUE. Por conseguinte, a fiscalização do juiz deve limitar-se a verificar se a medida em causa não padece de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se a autoridade em questão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdão de 14 de março de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, Colet., EU:C:2013:169, n.º 43 e jurisprudência referida).

Quanto a certos pressupostos em que se baseia o raciocínio da República Francesa

90 Há que salientar que a argumentação da República Francesa se baseia num pressuposto errado relativo à razão de ser das restituições à exportação.

91 A República Francesa alega, na réplica, que decorre do artigo 162.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1234/2007 que a razão de ser das restituições à exportação consiste em cobrir a diferença entre as cotações ou preços no mercado mundial e os preços da União.

92 No entanto, cabe referir que a razão de ser das restituições à exportação é permitir à União escoar os seus excedentes, existentes no mercado interno, do produto em causa para os países terceiros (v. despacho de 26 de setembro de 2013, Tilly-Sabco/Comissão, T-397/13 R, EU:T:2013:502, n.º 31 e jurisprudência referida). O objetivo do regime das restituições à exportação não é subvencionar um exportador, seja ele quem for, mas facilitar, se necessário, as exportações no quadro da realização dos objetivos da PAC, conforme previstos no artigo 39.º TFUE, isto é, designadamente, estabilizar os mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, bem como preços razoáveis aos consumidores (despacho Tilly-Sabco/Comissão, já referido, EU:T:2013:502, n.º 30).

93 O facto de cobrir a diferença entre as cotações ou os preços do mercado mundial e os preços da União não é, pois, a razão de ser das restituições à exportação, mas apenas um meio que serve para permitir à União escoar os seus excedentes para os países terceiros, a fim de assegurar designadamente a estabilidade do seu mercado. Assim, o artigo 164.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1234/2007 prevê que a Comissão pode ter em conta «[o]bjetivos da organização comum dos mercados, que consistem em assegurar uma situação equilibrada e um desenvolvimento natural dos preços e do comércio».

94 A argumentação da República Francesa baseia-se ainda no pressuposto de que a evolução dos preços do produto considerado na União e no mercado mundial constitui um fator primordial na fixação das restituições à exportação.

95 Na audiência, a República Francesa acrescentou que o cálculo teórico do montante das restituições à exportação, baseado na diferença entre os preços no mercado da União e os preços no mercado mundial, constituía um fator primordial na fixação das restituições à exportação e que o montante da restituição resultante do cálculo teórico só poderia ser «ajustado» em razão da análise da situação do mercado. Considera também que só em caso de crise grave no mercado é que a análise do mercado prevalece sobre o resultado do cálculo teórico. Em seu entender, a análise do mercado pode sempre «fazer variar um pouco» o montante da restituição, mas a única hipótese, em que seria possível a Comissão não atribuir restituição quando uma restituição é «necessária», seria a hipótese de um défice em carne de aves de capoeira no mercado da União.

96 Estes pressupostos estão, no entanto, errados. Com efeito, segundo o teor do artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, a Comissão deve ter em conta «um ou mais» dos elementos previstos por esta disposição. Segundo esse teor, a Comissão tem mesmo a possibilidade de se basear num único dos elementos previstos por esta disposição. O referido artigo também não estabelece uma hierarquia entre esses diferentes elementos. Nada exclui que a Comissão possa atribuir uma importância especial, por exemplo, ao elemento que figura no artigo 164.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1234/2007, ou seja «[os o]bjetivos da organização comum dos mercados, que consistem em assegurar uma situação equilibrada e um desenvolvimento natural dos preços e do comércio». A Comissão pode, pois, na fixação do montante das restituições à exportação, atribuir maior importância ao resultado da análise do mercado do que ao resultado do cálculo teórico.

97 A afirmação da República Francesa segundo a qual a análise da situação do mercado permite unicamente «ajustar» o resultado do cálculo não encontra nenhum apoio no Regulamento n.º 1234/2007. O mesmo acontece com a tese da República Francesa segundo a qual a única hipótese em que a Comissão tem a possibilidade de não atribuir restituição, apesar de ser «necessária» uma restituição, seria a hipótese de um défice em carne de aves de capoeira no mercado da União.

98 Saliente-se que, quando a República Francesa se refere, neste contexto, a uma «restituição necessária», se trata do resultado do cálculo teórico do montante da restituição. Esse cálculo teórico diz unicamente respeito à questão de saber se uma restituição à exportação de montante positivo é «necessária» para os exportadores de carne de aves de capoeira a fim de terem a possibilidade de vender os seus produtos nas regiões abrangidas por estas restituições. No entanto, no quadro da análise global da situação do mercado, a Comissão não é obrigada a considerar a situação específica das empresas exportadoras. Ainda que seja «necessária» uma restituição à exportação para os exportadores terem a possibilidade de vender os seus produtos, isso não significa que seja «necessário», face à situação global do mercado, fixar restituições à exportação de montante positivo.

99 É possível que a análise da situação do mercado permita à Comissão considerar que a situação no mercado da União é estável e que não é necessário fixar restituições à exportação de montante positivo para assegurar a estabilidade do mercado e um nível de vida equitativo à população agrícola. Em tal situação, a Comissão tem a possibilidade de não atribuir restituições à exportação ou de fixar o seu montante em zero, mesmo que o resultado do cálculo teórico do montante das restituições à exportação seja positivo. Tal hipótese não está limitada a situações em que exista um défice em carne de aves de capoeira ou uma crise grave no mercado da União.

100 Convém analisar agora os elementos em que a Comissão se apoiou na fixação em zero do montante das restituições à exportação, à luz das suas explicações apresentadas no presente processo, e, depois, analisar os argumentos concretos aduzidos pela República Francesa em apoio da sua argumentação segundo a qual a Comissão apreciou a situação do mercado de maneira manifestamente errada.

Quanto aos elementos em que a Comissão se apoiou na fixação em zero do montante des restituições à exportação

101 A Comissão salientou, na sua contestação, que, na fixação em zero do montante das restituições à exportação no regulamento impugnado, tinha designadamente tido em conta os elementos seguintes:

— os preços das carnes de aves de capoeira no mercado interno eram elevados, devido a uma procura interna sólida;

— as margens dos produtores em função do custo das rações eram superiores à média histórica, apesar de um preço elevado das rações há vários meses; além disso, o custo dos cereais, depois de ter alcançado níveis históricos, devia baixar;

— as exportações com restituições continuavam a aumentar apesar de três reduções sucessivas do montante das restituições (de 7% nos cinco primeiros meses do ano 2013);

— as exportações de carne de aves de capoeira aumentavam (0,6% em volume e 1% em valor nos cinco primeiros meses do ano 2013), incluindo as de produtos sem restituições que representavam a maior parte das exportações, mostrando a competitividade do setor;

— as perspetivas de evolução do mercado eram boas com previsões de crescimento da produção de carne de aves de capoeira europeia de 0,7%, impulsionada pelo aumento da procura no mercado interno e no mercado internacional;

— em contrapartida, tendo em conta os preços elevados do frango no mercado interno, o custo elevado das rações e a desvalorização do real brasileiro (BRL), o diferencial de preço com as aves de capoeira originárias do Brasil estava estimado em 44,73 euros/100 kg;

— a evolução da taxa de câmbio foi tida em conta.

102 A Comissão referiu ainda que, atendendo à situação do mercado e à sua evolução, as restituições à exportação não eram necessárias para assegurar o equilíbrio do mercado, designadamente na União, bem como um desenvolvimento natural do preço.

103 Resulta das explicações dadas pela Comissão que, ainda que o resultado do cálculo teórico do montante das restituições tenha sido positivo, esta considerou que a situação no mercado da União era estável e que não era necessário fixar restituições à exportação de montante positivo para assegurar a estabilidade do mercado e um desenvolvimento natural ao nível do preço. Atribuiu, portanto, uma importância especial ao critério que figura no artigo 164.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1234/2007.

104 Convém referir que elementos como um aumento dos preços no mercado da União, a existência de margens dos produtores da União superiores à média histórica e um aumento das exportações são elementos que permitiam, em princípio, à Comissão considerar, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que a situação no mercado da União era estável e que não era necessário fixar restituições à exportação de montante positivo para assegurar a estabilidade do mercado.

105 Cumpre, pois, examinar os argumentos concretos aduzidos pela República Francesa relativos a erros manifestos de apreciação cometidos pela Comissão.

Quanto aos argumentos concretos aduzidos pela República Francesa relativos à apreciação manifestamente errada da situação do mercado

106 A República Francesa argumenta que, no que respeita à evolução dos preços na União e dos preços no mercado mundial do produto considerado, a análise efetuada pela Comissão na reunião de 18 de julho de 2013 do Comité de Gestão para a Organização Comum dos Mercados Agrícolas com base num documento intitulado «EU Market situation for poultry» (Situação do mercado avícola da União, a seguir «documento apresentado ao comité de gestão») é manifestamente errada.

107 A República Francesa refere que a Comissão considerou que os preços da carne de aves de capoeira no mercado tinham aumentado. Afirma que, ao fazê-lo, a Comissão não teve em conta a variável relativa à taxa de câmbio entre o euro e o dólar dos Estados Unidos (USD) e que a tomada em consideração desta variável teria levado a Comissão a verificar que os preços mundiais da carne de aves de capoeira tinham permanecido globalmente estáveis ou, pelo menos, tinham aumentado muito pouco.

108 A este respeito, a República Francesa assinala que os preços da carne de aves de capoeira no mercado mundial passaram de cerca de 185 USD/100 kg para 204 USD/100 kg durante o ano que antecedeu a adoção do regulamento impugnado, ou seja, um aumento de 9,3%, mas que este aumento foi, em grande parte, compensado pela valorização de 6,5% do euro face ao dólar dos Estados Unidos durante o mesmo período.

109 Em primeiro lugar, há que observar que, mesmo que se tomem em conta os dados numéricos fornecidos pela República Francesa, não se verifica que a Comissão tenha cometido um erro manifesto de apreciação ao constatar um aumento dos preços no mercado mundial. A República Francesa admite que o aumento dos preços em 9,3% foi, «em grande parte», mas não integralmente, compensado pela revalorização do euro face ao dólar dos Estados Unidos. Refira-se que um aumento, ainda que relativamente pequeno, continua a ser um aumento.

110 Em segundo lugar, saliente-se que os números relativos aos preços no mercado mundial em que se apoia a República Francesa (aumento de 185 USD/100 kg para 204 USD/100 kg) correspondem aos números que foram comunicados pelos operadores à Comissão, como a República Francesa confirmou em resposta a uma questão que o Tribunal Geral colocou na audiência. Trata-se do preço de venda no destino, concretamente no Médio Oriente. Trata-se pois dos dados numéricos tidos em conta pela Comissão no cálculo do montante teórico das restituições à exportação.

111 Na audiência, a República Francesa sublinhou que o resultado do cálculo teórico do montante das restituições efetuado pela Comissão, tanto quanto sabia, correspondia aproximadamente ao número a que tinham chegado os operadores em causa. Portanto, a República Francesa não afirma que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação no âmbito do cálculo teórico. Não afirma designadamente que a Comissão calculou mal o montante teórico das restituições à exportação por não ter tido em conta as variações da taxa de câmbio, na comparação dos preços no mercado da União e no mercado mundial.

112 No que respeita ao argumento da República Francesa segundo o qual a Comissão calculou erradamente, com base em dados que figuravam na página 18 do documento apresentado ao comité de gestão, que os preços da carne de aves de capoeira tinham aumentado no mercado mundial, há que referir o seguinte.

113 A página 18 do documento apresentado ao comité de gestão mostra a evolução dos preços no mercado da União, dos Estados Unidos e do Brasil. Estes preços são todos indicados em euros, o que significa que têm em conta a variação da taxa de câmbio do dólar dos Estados Unidos e do real brasileiro relativamente ao euro.

114 Cabe salientar que o documento apresentado ao comité de gestão é sobretudo respeitante à análise da situação do mercado. No âmbito da análise da situação do mercado, a Comissão não é obrigada a ter em conta a situação específica das empresas que exportam os produtos abrangidos pelas restituições à exportação para os destinos em causa, mas pode considerar a situação global do mercado.

115 A opção da Comissão de não apresentar ao comité de gestão os preços de venda dos exportadores para o Médio Oriente explica-se pelo facto de o documento apresentado ao comité de gestão não estar vocacionado para explicar o cálculo teórico do montante das restituições à exportação, mas sobretudo para apresentar a situação do mercado. Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral, a este respeito, na audiência, a República Francesa confirmou que estava ao corrente da prática da Comissão que consiste em não divulgar os pormenores do cálculo do montante teórico das restituições, bem como o resultado desse cálculo, e de não comunicar esses elementos ao comité de gestão.

116 Na audiência, a República Francesa suscitou a questão de saber por que é que a Comissão não apresenta ao comité de gestão os dados em que baseia o cálculo teórico do montante das restituições à exportação, bem como o resultado desse cálculo. A este respeito, observe-se que a República Francesa não invocou um fundamento relativo ao facto de o comité de gestão ter sido induzido em erro quanto a um aspeto essencial por omissões da parte da Comissão. Aliás, a República Francesa não alega que ela mesma ou outro Estado-Membro colocou uma questão sobre o cálculo teórico na reunião do comité de gestão e que a Comissão recusou responder a essa questão.

117 A República Francesa alega também que a redução dos preços da carne de aves de capoeira no mercado brasileiro durante o ano anterior à adoção do regulamento impugnado, tal como se vê nos dados numéricos que figuram na página 18 do documento apresentado ao comité de gestão, teve uma incidência muito maior sobre os preços mundiais do que o aumento dos preços no mercado americano, tal como se vê igualmente nos dados numéricos que figuram na mesma página, pelo que os preços mundiais da carne de aves de capoeira não aumentaram durante o ano anterior à adoção do regulamento impugnado.

118 Este argumento não pode ser acolhido. Embora seja exato que os preços no Brasil são tidos em conta para o cálculo teórico do montante das restituições à exportação, quando estão disponíveis e atualizados (v. n.º 35, *supra*), tal não significa que, no quadro da análise da situação global do mercado, a Comissão seja obrigada a fundamentar a sua análise relativa ao desenvolvimento do preço no mercado mundial sobretudo sobre os preços no Brasil.

119 Há que referir, além disso, que a página 18 do documento apresentado ao comité de gestão mostra a evolução dos preços a longo prazo, ou seja, no período compreendido entre 2009 e 2013.

120 A este respeito, convém recordar que o documento apresentado ao comité de gestão não se destina a explicar o cálculo teórico do montante das restituições à exportação, mas sobretudo a apresentar a situação global do mercado. Se o cálculo teórico tem em conta a evolução dos preços a curto prazo, é possível que a Comissão tenha em conta, para apreciar a situação do mercado, a evolução dos preços a longo prazo.

121 Resulta claramente da página 18 do documento apresentado ao comité de gestão que a tendência a longo prazo dos preços do frango na União e nos Estados Unidos era ascendente.

122 No que respeita aos preços do frango no Brasil, resulta da página 18 do documento apresentado ao comité de gestão que, no final do período considerado, houve uma redução dos preços. No entanto, não havia tendência para a redução dos preços no Brasil, se for tomada em consideração a totalidade do período considerado entre 2009 e 2013.

123 Atendendo a uma tendência clara para o aumento dos preços do frango nos Estados Unidos, e na falta de uma tendência para a redução dos preços no Brasil a longo prazo, a Comissão não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao declarar que os preços no mercado mundial estavam a aumentar.

124 A República Francesa afirma que a Comissão deveria ter comparado, por um lado, os preços da carne de aves de capoeira no mercado da União e, por outro, os preços da carne de aves de capoeira no Médio Oriente.

125 A este respeito, basta observar que a Comissão comparou precisamente esses preços, no quadro do cálculo teórico do montante das restituições à exportação.

126 O argumento da República Francesa segundo o qual essa comparação deveria ter necessariamente levado a Comissão a manter, ou mesmo a aumentar, o montante das restituições à exportação, baseia-se no pressuposto errado de que o cálculo teórico deve constituir o fator primordial na fixação do montante das restituições à exportação e de que a análise do mercado permite unicamente «ajustar» esse montante.

127 A República Francesa alega ainda que, devido à desvalorização do real brasileiro ocorrida em 2012, os preços da carne de aves de capoeira no Médio Oriente eram mais suscetíveis de diminuir e que, em quaisquer circunstâncias, não eram suscetíveis de aumentar e menos ainda de aumentar de forma mais significativa do que os preços da carne de aves de capoeira no mercado da União. Alega que a Comissão deveria ter constatado que a diferença entre os preços no mercado da União e no mercado do Médio Oriente não era suscetível de diminuir e que era mesmo provável que essa diferença aumentasse no período seguinte e que, em consequência, a tomada em consideração, em aplicação do artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, das perspetivas de evolução dos preços no mercado da União e no mercado mundial deveria ter levado a Comissão, na adoção do regulamento impugnado, a manter, ou mesmo a aumentar, o montante das restituições à exportação para a carne de aves de capoeira.

128 A este propósito, há que recordar que a diferença entre, por um lado, os preços no mercado da União e, por outro, os preços de venda no Médio Oriente é respeitante ao cálculo teórico do montante das restituições à exportação. O argumento da República Francesa baseia-se, pois, no pressuposto errado de que a Comissão deve ter em conta o resultado do cálculo teórico enquanto elemento primordial na fixação do montante das restituições à exportação.

129 Convém acrescentar que o argumento da República Francesa equivale a afirmar que o aumento dos preços na União era um fator que deveria ter levado a Comissão a aumentar o montante das restituições à exportação, porque esse aumento avolumou a diferença entre os preços no mercado da União e os preços no Médio Oriente, e, portanto, o resultado do cálculo teórico. No entanto, esta argumentação não tem em conta que um aumento dos preços do produto em causa no mercado da União é um fator que milita no sentido de uma situação estável neste mercado e, portanto, pode ser um dos fatores que podem levar a Comissão a não atribuir restituições à exportação, ou a fixar em zero o seu montante. Com efeito, uma situação já estável no mercado da União pode levar a Comissão a considerar que não são necessárias restituições à exportação de montante positivo para escoar excedentes e assegurar a estabilidade do mercado.

130 A República Francesa afirme ainda que a Comissão não teve em conta o aumento muito significativo do preço dos cereais e da soja no mercado mundial, que teve por efeito automático o aumento do custo da alimentação das aves de capoeiras e, em consequência, o aumento muito significativo dos custos de produção da carne de aves de capoeira para os criadores da União.

131 A este respeito, a Comissão salienta que teve em conta o facto de as margens dos produtores em função do custo das rações serem superiores à média histórica, apesar de um preço elevado das rações há vários meses. Além disso, o custo dos cereais, depois de ter alcançado níveis históricos, devia, segundo a Comissão, baixar.

132 Convém referir que, nas páginas 8 e 9 do documento apresentado ao comité de gestão, é indicada a evolução dos preços das rações para os frangos. Além disso, a página 10 do mesmo documento indica as margens dos produtores em função do custo da alimentação dos frangos.

133 Nestas circunstâncias, não há nenhuma razão para pensar que o aumento do custo das rações não foi tomado em consideração pela Comissão.

134 Questionada sobre este aspeto na audiência, a República Francesa limitou-se a afirmar que o simples facto de a Comissão ter indicado o aumento dos preços das rações em quadros apresentados ao comité de gestão não demonstrava que ela tinha efetivamente tido esse elemento em conta.

135 A este propósito, saliente-se, em primeiro lugar, que incumbe à República Francesa demonstrar que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação. O documento apresentado ao comité de gestão, que foi apresentado pela República Francesa em anexo à sua petição e em que ela se apoia, mostra a análise da situação do mercado feita pela Comissão e, portanto, dá informações sobre os elementos que esta última teve em conta nesta análise. Se a República Francesa considera que um elemento não foi tido em conta, apesar de figurar no documento apresentado ao comité de gestão, incumbe-lhe apresentar elementos concretos que permitam considerar que a Comissão não teve em conta este elemento.

136 Em segundo lugar, convém assinalar que o facto de as margens dos produtores em função do custo das rações serem superiores à média histórica, apesar de um aumento do custo das rações, era precisamente um elemento favorável a uma situação estável no mercado da União. A tomada em consideração de tal circunstância significa que a Comissão teve necessariamente em conta o aumento do custo das rações, que constitui um dos fatores desse cálculo.

137 Em terceiro lugar, recorde-se que, no quadro do cálculo teórico do montante das restituições à exportação, a diferença de preço é calculada com base na diferença entre o preço de revenda em França calculado numa base *fob* e o preço de venda no destino (v. n.º 35, *supra*). A tomada em consideração do custo de revenda significa que a Comissão teve em conta os custos da alimentação. Como explicou a Comissão, em resposta às questões escritas apresentadas pelo Tribunal Geral, o preço de revenda em França é calculado tendo em conta o custo das rações, do custo dos animais vivos, do custo dos animais mortos, do custo do «matadouro» e do custo de colocação em *fob*. Convém ainda recordar que a República Francesa não afirma que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação no quadro do cálculo teórico do montante das restituições à exportação (v. n.º 111, *supra*).

138 Em resposta ao argumento invocado pela Comissão na contestação, segundo o qual as exportações de carne de aves de capoeira aumentavam, a República Francesa afirma que, com um aumento das exportações de carne de aves de capoeira de 0,6% em volume e de 1% em valor nos cinco primeiros meses de 2013, a Comissão deveria ter considerado que as exportações se tinham mantido estáveis neste período.

139 A este respeito, basta observar que um aumento, ainda que pequeno, continua a ser um aumento. A Comissão tinha a possibilidade de tomar em consideração um aumento, ainda que pequeno, das exportações como um elemento que milita contra a necessidade de fixar restituições à exportação de montante positivo.

140 Por último, a República Francesa alegou, na audiência, que a situação do mercado em julho de 2013 era a mesma que em abril e em janeiro de 2013.

141 No entanto, a República Francesa não sustentou esta afirmação com argumentos concretos. Resulta aliás do documento apresentado ao comité de gestão que a situação do mercado em julho de 2013 não era idêntica à prevalecente em abril ou em janeiro de 2013. Por exemplo, resulta da página 10 do documento apresentado ao comité de gestão que as margens dos produtores em função do custo das rações eram mais elevadas em julho de 2013 do que em abril ou em janeiro de 2013.

142 Resulta do exposto que a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa ao facto de a Comissão ter excedido manifestamente os limites do seu poder de apreciação ao ter em conta, na adaptação do regulamento impugnado, elementos não previstos no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007

143 A República Francesa considera que a Comissão, na fixação do montante des restituições à exportação, tem a obrigação de ter exclusivamente em conta elementos que figurem entre os enumerados no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, dado que esta lista é limitativa. Entende que, ao ter em conta, na adoção do regulamento impugnado, o contexto interno e o contexto internacional, concretamente a existência de um acordo político sobre a reforma da PAC e a existência, no quadro das negociações do ciclo de Doha da OMC, de um compromisso, condicionado pela celebração de um acordo, de suprimir as restituições à exportação, a Comissão teve em conta elementos não previstos no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 e, portanto, excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação.

144 A Comissão contesta os argumentos apresentados pela República Francesa.

145 A argumentação da República Francesa baseia-se no pressuposto de que a enumeração, que figura no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, dos fatores que a Comissão pode ter em conta na fixação do montante des restituições é limitativa.

146 Importa assim examinar se este pressuposto é correto.

147 Saliente-se que a formulação adotada no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 é muito flexível. Com efeito, segundo este n.º 3, «[a]s restituições para determinado produto são fixadas tendo em conta um ou mais dos seguintes elementos […]».

148 Resulta desta formulação que a Comissão tem o dever de ter em conta, pelo menos, um dos elementos enumerados por este artigo. No entanto, não resulta desta formulação que a lista desses elementos é limitativa. A formulação «tendo em conta» não se opõe a que sejam tidos em conta outros elementos.

149 A flexibilidade da formulação escolhida aponta contra o caráter limitativo da enumeração. Esta flexibilidade é, aliás, confirmada por outras versões linguísticas da disposição em causa. Assim, a versão inglesa, «One or more of the following aspects shall be taken into account when refunds for a certain product are being fixed», e a versão alemã, «Die Ausfuhrerstattungen werden je nach Erzeugnis unter Berücksichtigung eines oder mehrerer der folgenden Faktoren festgesetzt», confirmam que a Comissão tem unicamente a obrigação de «ter em conta» um ou vários dos elementos enumerados, o que não significa que se deva basear exclusivamente nesses fatores.

150 Além disso, o facto de, segundo o artigo 162.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1234/2007, a própria atribuição das restituições à exportação ser facultativa aponta no sentido de uma grande margem de apreciação e de uma grande flexibilidade em benefício da Comissão na fixação do seu montante.

151 Com efeito, seria pouco convincente considerar que a Comissão pode decidir não atribuir quaisquer restituições à exportação, e isto sem ser obrigada a basear essa decisão em critérios determinados, mas que, na fixação do montante dessas restituições, deve ter exclusivamente em conta elementos enumerados de maneira limitativa.

152 Contrariamente ao que afirma a República Francesa, o artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 não ficaria privado de qualquer efeito útil se a lista dos elementos enumerados por esta disposição não fosse considerada limitativa.

153 Com efeito, ainda que o artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 não se oponha a que sejam tidos em conta outros elementos, do mesmo resulta que a Comissão tem a obrigação de ter em conta (igualmente) pelo menos um dos elementos enumerados por esta disposição.

154 Resulta do que antecede que o pressuposto em que a República Francesa baseia a sua argumentação é errado.

155 A título subsidiário, saliente-se que, como indica, em substância, a Comissão, mesmo que a enumeração dos critérios previstos no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007 fosse considerada limitativa, tal não se oporia à tomada em consideração do contexto político e económico geral.

156 De facto, importa recordar que a adoção de atos de caráter geral se situa sempre num contexto político e económico geral e que é inteiramente normal a Comissão tomar esse contexto em consideração (v. n.ºs 60 e 61, *supra*).

157 Quando a Comissão tem em conta orientações políticas futuras e negociações em curso no plano internacional na fixação do montante das restituições à exportação segundo os critérios flexíveis previstos no artigo 164.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1234/2007, isso não significa que ela excede os limites do seu pode de apreciação, mesmo que a lista dos critérios previstos pela disposição em causa fosse considerada limitativa. Com efeito, o contexto geral pode sempre exercer influência sobre o exercício do poder de apreciação da Comissão e uma enumeração, ainda que limitativa, dos critérios que a Comissão pode tomar em consideração não pode impedi-la de ter em conta esse contexto geral.

158 Resulta de tudo o que antecede que a decisão de a Comissão tomar em consideração as perspetivas de reforma da PAC e as negociações em curso na OMC não pode ser criticada.

159 A segunda parte do segundo fundamento deve, pois, ser também julgada improcedente e, em consequência, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

160 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

161 No caso em apreço, a Comissão concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne «reservar para final a decisão quanto às despesas». Ao fazê-lo, não pediu validamente a condenação da República Francesa nas despesas. Com efeito, o pedido de que o Tribunal Geral reserve para final a decisão quanto às despesas não tem qualquer sentido no presente caso e equivale a uma falta de pedido sobre as despesas por parte da Comissão.

162 Nestas circunstâncias, há que decidir que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de janeiro de 2016.

Assinaturas