CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 19 de Outubro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Com a presente acção por incumprimento, o Tribunal é chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade com o direito comunitário da actual legislação alemã sobre a importação de carnes frescas de aves de capoeira, que o Tribunal teve já oportunidade de conhecer através das questões prejudiciais que lhe foram submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht no processo Moormann.

2. Na sequência do acórdão do Tribunal [1], a Comissão desistiu parcialmente do pedido da acção, mantendo apenas os dois seguintes pontos de acusação:

— o facto de as inspecções serem efectuadas por veterinários aquando da importação;

— a obrigação da declaração prévia.

Analisemos separadamente estes dois aspectos.

3. Quanto ao primeiro, deve notar-se que, no acórdão Moormann, o Tribunal decidiu que

«os produtos abrangidos pela Directiva 71/118 já só podem, aquando da passagem de uma fronteira intracomunitária, ser sistematicamente objecto dos controlos de natureza administrativa a que estão sujeitas todas as mercadorias que cruzam a fronteira» [2],

após ter recordado que

«só os controlos sanitários esporádicos, efectuados pelo estado destinatário, são admissíveis» [3],

dado que o conceito de controlo sanitário é definido como sendo

«qualquer medida de controlo exercida pelo Estado de importação destinada a verificar que as condições sanitárias estabelecidas foram efectivamente observadas, desde que tal medida exija a intervenção da um veterinário ou de um perito em matéria sanitária» [4].

O Tribunal acrescentou que

«estes controlos sanitários devem ser distinguidos da verificação geral da conformidade entre as mercadorias transportadas e os documentos de acompanhamento» [5].

4. Por outro lado, o Tribunal esclareceu que

* Língua original: francês.

1 — 190/87, acórdão de 20 de Setembro de 1988, Colect., p. 4689.

2 — N.° 16.
3 — N.° 13.
4 — N.° 14.
5 — N.° 15.

«o conceito de "formalidades administrativas" deve ser entendido como abrangendo todas as operações que consistem na verificação dos documentos e certificados que acompanham a mercadoria e que se destinam a assegurar, mediante simples inspecção visual, a correspondência entre esta e os documentos e certificados, desde que tais operações possam ser efectuadas pelos agentes dotados de competência geral para o controlo das mercadorias na fronteira» [6].

5. O Tribunal afirmou em seguida que

«o conceito de "controlos físicos" deve ser entendido como abrangendo todos os controlos efectuados por mercadoria e que implicam a acção física sobre esta» [7]

e que

«a Directiva 83/643 deve ser interpretada no sentido de que só os controlos físicos, na acepção do n.° 1 do artigo 1.°, têm de ser realizados por amostragem, sem que se possa retirar qualquer conclusão quanto às modalidades de realização das formalidades administrativas» [8].

6. Resumindo estas indicações, penso poder apresentá-las da seguinte forma: o «controlo de conformidade» previsto na legislação alemã constitui uma formalidade administrativa cuja realização sistemática nem a Directiva 83/643 nem a Directiva 71/118 consideram ilícita, na medida em que, dada a sua natureza, pode ser levada a cabo por agentes dotados de competência geral.

7. Devo dizer que esta solução não corresponde exactamente àquela cuja adopção tinha proposto, dado que o conceito de controlos físicos parece-me abranger qualquer acção sobre a mercadoria *e* o meio de transporte. A inspecção visual, que constitui o controlo de conformidade, pressupõe a abertura dos camiões, a manipulação das caixas, etc., parecendo-me assim exceder os limites do conceito de formalidades administrativas, na acepção da Directiva 83/643, constituindo, ainda na acepção desta directiva, um controlo que apenas pode ser efectuado por amostragem. Tal não foi, aparentemente, a tese acolhida pelo Tribunal. Aliás, a Comissão alterou consequentemente o pedido, dado que a petição inicial, e as suas observações no processo Moormann, punham em questão a legalidade do princípio do controlo de conformidade.

8. Na verdade, a Comissão passou a pedir que se declare verificada uma infracção do direito comunitário resultante do facto de o controlo ser efectuado por veterinários.

9. Digo-o sem ambiguidade: não penso que os termos do acórdão Moormann do Tribunal possam fornecer uma base sólida a este tese. De facto, o Tribunal considerou contrários ao direito comunitário os controlos que *exijam* a intervenção de um veterinário ou de um perito em matéria sanitária e as inspecções que *não possam ser efectuadas* por agentes dotados de competência geral. Por outras palavras, não é a qualificação do pessoal que intervém nesse momento, mas sim o conteúdo das medidas levadas a cabo, que serviu de critério de licitude ao Tribunal.

10. Ora, a legislação alemã prevê controlos sistemáticos destinados a garantir a confor-

6 — N.° 29.
7 — N.° 28.
8 — N.° 35.

midade entre os documentos e a mercadoria por eles designada e a existência de determinadas marcações. Tais medidas não constituem certamente inspecções veterinárias cujo carácter sistemático se encontre proibido por efeito da Directiva 71/118 e da harmonização por esta efectuada. Esta é, aliás, a solução consagrada pelo Tribunal no acórdão Moormann.

11. É evidente que o facto de estas diligências serem efectuadas por veterinários leva à seguinte interrogação: a «sobrequalificação» do pessoal não é susceptível de favorecer, sob a capa do «controlo de conformidade», a prática de inspecções veterinárias sistemáticas, e não já esporádicas? É isto que está obviamente em jogo na questão submetida, e são estas as preocupações sentidas pela Comissão quando solicita ao Tribunal que declare verificado um incumprimento relativamente a este ponto.

12. Não percebi com toda a clareza as razões jurídicas invocadas pela Comissão em apoio da tese segundo a qual o direito comunitário proíbe que sejam efectuados controlos de conformidade por agentes cuja qualificação seja superior à normalmente suficiente. É óbvio que sugeriria ao Tribunal que declarasse verificado o incumprimento no caso de, em tal contexto, se provar a verificação de uma prática de inspecções veterinárias não esporádicas. Ora, há que verificar que a Comissão não apresentou elementos caracterizadores de tal situação, que não pode presumir-se, ainda que seja de recear. De facto, limitou-se a invocar, pela primeira vez, aliás, durante a audiência, as declarações do ministro de um Land, das quais se podia inferir que os controlos em questão vão além de simples controlos de coincidência. Do mesmo modo, mas sem ter conseguido prestar esclarecimentos concretos, a Comissão aludiu, pela primeira vez também na audiência, a queixas apresentadas por importadores. A natureza vaga destas alegações, feitas, além do mais, nesta fase do processo, não é de natureza a permitir a verificação de que o conteúdo efectivo dos controlos sistematicamente praticados na fronteira excede os controlos de conformidade. Nestas condições, proponho que o Tribunal considere improcedente este fundamento de incumprimento.

13. Em contrapartida, não considero que a obrigação de pré-aviso imposta aos importadores possa deixar de ser censurada. Devem ser rejeitados, antes de mais, os argumentos literais apresentados pelo Governo alemão. Apesar da possível ambiguidade da versão alemã [9], o artigo 6.°-A da Directiva 83/643, alterado pela Directiva 87/53/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1986 [10] não pressupõe, como se defende na tréplica, a licitude da declaração prévia. Na verdade, e tal ressalta de todas as restantes versões linguísticas [11], ao referir-se «ao exame da validade e da autenticidade de tais documentos e ao controlo sumário da identidade das mercadorias *declaradas nesses documentos*», faz-se referência à descrição contida nos documentos necessários, sem qualquer alusão a uma declaração prévia à importação.

9 — «Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren».

10 — JO L 24, de 27.1.1987, p. 33.

11 — «A summary check on the identity of the goods declared in such documents»; «en summarisk Kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods»; «el control somero de la identidad de las mercancías declaradas en dichos documentos»; «il controllo sommario dell'identità delle merci dichiarete negli stessi»; «en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen»; «ao controlo sumário da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos».

14. Por outro lado, a declaração prévia deve seguramente ser vista como uma formalidade, na acepção da Directiva 83/643, não sendo, portanto, este diploma que poderá levar a concluir pela sua ilicitude. Mas, no entanto, não é menos susceptível de ser proibida por outras disposições de direito comunitário e, entre estas, antes de mais, pelos artigos 30.° e seguintes do Tratado.

15. Porque não tenho qualquer hesitação em considerar que a obrigação de pré-aviso constitui uma medida de efeito equivalente, na acepção do acórdão Dassonville do Tribunal [12]: não me parece poder ser seriamente discutida a restrição efectiva que representa para as trocas comerciais.

16. Estou firmemente convencido de que essa obrigação não pode justificar-se pela necessidade de planificar a intervenção de veterinários, cuja qualificação é, de qualquer modo, superior à requerida pelas únicas diligências que podem ser efectuadas sistematicamente. Ora, a República Federal da Alemanha admitiu durante a audiência que o pré-aviso se destina a assegurar a coordenação da execução dos controlos, não tendo excluído que serve, além disso, para garantir a presença de veterinários nos postos fronteiriços onde a sua presença permanente não está garantida.

17. Pelo que me toca, estou convencido de que não podem tirar-se argumentos da necessidade de planificar a intervenção de pessoal «qualificado», mesmo sob a alegação de que se trata efectivamente de facilitar a passagem da fronteira, dado que os únicos controlos sistemáticos legais devem poder ser efectuados por pessoal «normal». Por outras palavras, deve considerar-se desproporcionado e injustificado o agravamento das operações de travessia da fronteira provocado pelas necessidades da organização do pessoal veterinário, cuja qualificação é superior à necessária aos únicos controlos sistemáticos lícitos.

18. Em consequência, proponho que o Tribunal:

— declare que, ao estabelecer uma obrigação de declaração prévia para as importações de carnes frescas de aves de capoeira provenientes de outros Estados-membros, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 30.° e seguintes do Tratado CEE;

— declarar a acção improcedente quanto ao mais;

— condenar cada uma das partes a suportar as suas despesas.

12 — 8/74, acórdão de 11 de Julho de 1974, Recueil, p. 837.