ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
28 de Março de 1996 *

No processo C-299/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Ireland, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Anglo Irish Beef Processors International e o.

e

Minister for Agriculture, Food and Forestry,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do Regulamento (CEE) n.° 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 (JO L 213, p. 1), e 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 (JO L 351, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 354/90 da Comissão, de 9 de Fevereiro de 1990 (JO L 38, p. 34),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relator), juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Anglo Irish Beef Processors International e o., por Michael M. Collins, SC, mandatado por A. & L. Goodbody, solicitors,

— em representação do Governo irlandês, por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Aindrias O'Caoimh, SC,

— em representação do Governo do Reino Unido, por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por David Lloyd Jones, barrister,

— em representação do Conselho da União Europeia, por Jorge Monteiro e António Tanca, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Peter Oliver e Claudia Schmidt, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Anglo Irish Beef Processors International e o., representada por Michael M. Collins e Peter Shanley, SC, do Governo irlandês, representado por Aindrias O'Caimh, do Conselho da União Europeia, representado por

António Tanca, e da Comissão, representada por Peter Oliver e Claudia Schmidt, na audiência de 30 de Novembro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Janeiro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 25 de Julho de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de Novembro seguinte, a High Court of Ireland submeteu, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, três questões prejudiciais sobre a interpretação e a validade do Regulamento (CEE) n.° 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 (JO L 213, p. 1), e 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 (JO L 351, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 354/90 da Comissão, de 9 de Fevereiro de 1990 (JO L 38, p. 34).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Anglo Irish Beef Processors International e o. (a seguir «AIB e o.»), um grupo de oito empresas irlandesas que operam no sector da transformação e da exportação de carne de bovino, ao Minister for Agriculture, Food and Forestry (a seguir «MAFF»).

3 Em 28 de Março de 1990, a AIB e o. celebraram dois contratos com o organismo estatal de compras do Iraque para o fornecimento de determinadas quantidades de carne de bovino desossada, que deveria ser entregue C & F em Bagdade, Bassorá e Mosul.

4 O MAFF efectou pagamentos antecipados de restituições à exportação em conformidade com o Regulamento (CEE) n.° 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), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2026/83 do Conselho, de 18 de Julho de 1983 (JO L 199, p. 12; EE 03 F28 p. 132), e com o Regulamento n.° 3665/87, já referido.

5 Nos termos desses regulamentos, a AIB e o. constituíram a favor do MAFF uma garantia bancária equivalente a 120% do montante adiantado a título das restituições à exportação.

6 A AIB e o. começaram a expedir a carne de bovino para o Iraque durante o mês de Maio de 1990. Mais ou menos nessa altura, devido a uma informação incorrecta da Organização Mundial de Saúde segundo a qual grassava no Reino Unido e na Irlanda uma doença conhecida pelo nome de «encefalopatia espongiforme», as autoridades iraquianas impuseram às recorrentes no processo principal a obrigação de apresentar certos certificados de controlo atestando que a carne de bovino estava isenta desta doença. A carne de bovino encontrava-se em armazenagem frigorífica em dois navios atracados no porto de Mersin (Turquia). Em 3 de Agosto de 1990, as autoridades iraquianas concederam finalmente autorização para transportar a carne de bovino para o Iraque.

7 Em 2 de Agosto de 1990, o Iraque invadiu o Koweit. O Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou nesse mesmo dia a Resolução n.° 660, que condenava a invasão. Em 4 de Agosto de 1990, a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros adoptaram uma declaração que condenava essa invasão e indicava que tinham adoptado várias medidas, entre as quais um embargo a certas importações provenientes do Iraque e do Koweit, um embargo às vendas de armas e de outros equipamentos militares ao Iraque e a suspensão de outras medidas de cooperação.

8 Em 6 de Agosto de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou a Resolução n.° 661 que instituiu o embargo comercial contra o Iraque e o Koweit e, em 8 de Agosto de 1990, o Conselho de Ministros das Comunidades Europeias

adoptou o Regulamento n.° 2340/90 aplicável retroactivamente a partir de 7 de Agosto de 1990. Este regulamento proibia a exportação para o Iraque ou o Koweit de qualquer produto originário ou proveniente da Comunidade.

9 Devido ao embargo comercial, a Turquia recusou o trânsito das mercadorias pelo seu território. A carne foi, no entanto, exportada para outros países terceiros, que se encontravam em regiões para as quais a restituição à exportação era inferior à prevista para o Iraque, ou mesmo em regiões para as quais não estava prevista qualquer restituição.

10 Em conformidade com o artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2220/85 da Comissão, de 22 de Julho de 1985, que fixa as regras comuns de aplicação do regime de garantias para os produtos agrícolas (JO L 205, p. 5; EE 03 F36 p. 206), o MAFF solicitou a devolução da diferença entre o montante da restituição adiantada e o da restituição efectivamente devida, recusando liberar a garantia bancária enquanto a AIB e o. não reembolsassem esse montante. Como não se contestava que as circunstâncias que impediram as recorrentes no processo principal de exportar a carne para o Iraque constituíam um caso de força maior, o MAFF, em aplicação do Regulamento n.° 3665/87, não solicitou no entanto a devolução da majoração de 20%.

11 A AIB e o. consideram que têm o direito de conservar a totalidade do montante da restituição adiantada, bem como de recuperar a garantia. O MAFF não subscreve esta análise, pelo que as recorrentes interpuseram recurso para a High Court of Ireland.

12 Foi nestas circunstâncias que o órgão jurisdicional nacional apresentou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«Quando

— um exportador comunitário requeira uma restituição à exportação, de acordo com o Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão;

— um Estado-Membro tenha feito um pagamento antecipado ao exportador, o qual forneceu uma garantia correspondente ao montante do pagamento antecipado, acrescido de 20% desse montante, de acordo com o regulamento da Comissão acima referido;

— as mercadorias a que se refere o pedido de restituição à exportação estejam em trânsito para o Iraque, país de destino para os efeitos do pedido de restituição à exportação, no momento em que o Conselho de Ministros da Comunidade adoptou o Regulamento (CEE) n.° 2340/90, que teve como efeito, designadamente, proibir exportações efectuadas por cidadãos comunitários para o Iraque;

— o exportador não possa preencher uma condição essencial, concretamente a de que as mercadorias devem ser exportadas para o Iraque, para a concessão da restituição em questão, como consequência do Regulamento (CEE) n.° 2340/90 do Conselho;

— tenham sido feitos esforços razoáveis para vender as mercadorias em questão em países com um estatuto semelhante ao do Iraque, no que se refere às restituições à exportação, mas esses esforços tenham sido em larga medida infrutíferos.

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

13 Com esta questão o juiz nacional pergunta, em substância, se o Regulamento n.° 3665/87, já referido, deve ser interpretado no sentido de que proíbe ao organismo de intervenção 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, devido ao efeito desproporcionado que a perda da garantia teria relativamente às circunstâncias descritas no despacho de reenvio para justificar tal perda, ou por qualquer outra razão.

14 A título liminar, importa recordar as características pertinentes, no processo principal, do sistema de pagamento antecipado das restituições à exportação.

15 Por força das disposições do Regulamento n.° 565/80, já referido, os Estados-Membros estão autorizados a pagar, na totalidade ou em parte, restituições antes da exportação da carne de bovino, sob reserva da constituição de uma caução que garanta a devolução do montante pago se se verificar que o operador económico não tem direito à restituição.

16 O Regulamento n.° 3665/87 prevê as modalidades comuns de aplicação do regime das restituições à exportação, nomeadamente para a carne de bovino. Segundo o artigo 5.°, n.° 1, o pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada está sujeito, para além da condição de o produto ter deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, ter sido importado para um país terceiro e, se for caso disso, para um país terceiro determinado nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de exportação.

17 Nos termos do artigo 16.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, já referido, caso a taxa da restituição seja diferenciada consoante o destino, o pagamento da restituição está subordinado às condições suplementares definidas nos artigos 17.° e 18.° deste regulamento. Segundo o artigo 17.°, n.° 1, o produto deve ter sido importado no mesmo estado para o país terceiro ou para um dos países terceiros para os quais está prevista a restituição nos doze meses seguintes à data da aceitação da declaração de exportação.

18 Segundo o artigo 33.°, n.° 5, do mesmo regulamento, sempre que, devido a um caso de força maior, o montante da restituição real for inferior ao montante da restituição pago antecipadamente, a garantia perdida será igual à diferença entre o montante da restituição pago efectivamente e o montante da restituição efectivamente devido. Ao invés, o artigo 33.°, n.° 3, alínea d), do referido regulamento dispõe

que, sempre que, salvo caso de força maior, o montante da restituição for inferior ao montante da restituição paga antecipadamente, a garantia perdida será igual à diferença entre o montante pago antecipadamente e o montante da restituição real, sendo essa diferença acrescida de 20%.

19 Consequentemente, num caso como o presente, em que não se contesta que as circunstâncias que impediram as recorrentes no processo principal de exportar a carne para o Iraque constituem um caso de força maior, o organismo de intervenção pode guardar a garantia nas condições enunciadas no artigo 33.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3665/87.

20 O órgão jurisdicional nacional pergunta também se, nas circunstâncias descritas no despacho de reenvio, o Regulamento n.° 3665/87 pode ser interpretado no sentido de que proíbe a não liberação da garantia devido ao efeito desproporcionado para o exportador, ou por qualquer outra razão.

21 Quanto a isto, há que recordar que, como o Tribunal de Justiça sublinhou no acórdão de 11 de Julho de 1984, Dimex (89/83, Recueil, p. 2815, n.° 8), o sistema das restituições diferenciadas à exportação tem por objectivo abrir ou manter abertos às exportações comunitárias os mercados dos países terceiros em causa, resultando a diferenciação da restituição da vontade de se atender às características específicas de cada mercado de importação em que a Comunidade pretende desempenhar um papel.

22 No acórdão Dimex, já referido, n.° 9, o Tribunal de Justiça salientou além disso que a razão de ser do sistema de diferenciação da restituição seria desrespeitada se bastasse, para que a restituição fosse paga a uma taxa mais elevada, que a mercadoria fosse simplesmente descarregada, sem atingir o mercado do território de destino.

23 Dado que o acesso efectivo ao mercado de destino está, em princípio, subordinado ao preenchimento das formalidades de colocação no consumo no país de destino, a

circunstância de o produto não ter atingido esse destino e ter sido exportado para outros destinos devido a um caso de força maior exclui que ele possa, para efeitos do pagamento do montante de restituição diferenciada, ser considerado importado na acepção do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, já referido.

24 Qualquer outra interpretação do regulamento conduziria a que o exportador beneficiasse de uma taxa de restituição mais elevada do que a aplicável aos países para os quais as mercadorias foram efectivamente importadas, resultado manifestamente não pretendido pelo artigo 33.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3665/87, já referido.

25 Há portanto que responder à primeira questão que o artigo 33.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3665/87 deve ser interpretado no sentido de que, quando, devido a um caso de força maior, as mercadorias não cheguem ao respectivo país de destino mas sejam exportadas para outros países terceiros para os quais a restituição à exportação seja inferior ou inexistente, a garantia perdida é igual à diferença entre o montante da restituição adiantada e o da restituição efectivamente devida.

Quanto à segunda questão

26 A segunda questão pretende saber se o Regulamento n.° 3665/87, já referido, é inválido na medida em que não permite o reembolso da totalidade da garantia em caso de força maior.

27 Quanto a isto, a AIB e o. observam que a proibição de reembolso da garantia constitui uma violação do princípio da proporcionalidade e da protecção da confiança legítima.

28 No que se refere à alegada violação do princípio da proporcionalidade, importa ter em conta as finalidades do regime das restituições diferenciadas, que consistem em abrir ou manter abertos às exportações comunitárias os mercados dos países terceiros em causa, resultando a diferenciação da restituição da vontade de se atender às características específicas de cada mercado de importação em que a Comunidade pretende desempenhar um papel (v. acórdão Dimex, já referido, n.° 8). Para tal, é essencial que os produtos subvencionados pela concessão de uma restituição cheguem efectivamente ao mercado de destino, para aí serem comercializados.

29 Daqui resulta que a perda de uma parte da garantia igual à diferença entre o montante da restituição avançada e o da restituição efectivamente devida, sem imposição de nenhuma penalidade, é proporcionada ao objectivo prosseguido pelo legislador.

30 Quanto à pretensa violação do princípio da protecção da confiança legítima, importa antes de mais recordar que o artigo 33.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3665/87 dispõe que, sempre que, devido a um caso de força maior, o montante da restituição real 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.

31 Em seguida, o artigo 33.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 3665/87 prevê que a liberação da totalidade da garantia fica dependente da apresentação da prova de que os produtos em causa dão direito a um montante de restituição igual ou superior ao montante determinado, de acordo com o n.° 3 do artigo 29.° do mesmo regulamento.

32 Além disso, como observou o advogado-geral no ponto 7 das conclusões, o quinto considerando do Regulamento n.° 565/80, já referido, indica expressamente que a constituição de uma caução se destina a garantir o reembolso de uma importância pelo menos igual ao montante pago, se se apurar posteriormente que não existia qualquer direito à restituição à exportação, ou que os produtos ou mercadorias não foram efectivamente exportados para fora da Comunidade nos prazos determinados.

33 Daqui resulta que estas disposições não dão origem a outras expectativas legítimas que não sejam a de beneficiar do direito à restituição dentro dos limites em que foi previsto.

34 A AIB e o. alegam ainda que a protecção da confiança legítima exige o reembolso da garantia quando, como no caso presente, as mercadorias não atingem o seu destino devido, precisamente, à adopção de um acto comunitário.

35 Observe-se que não é necessário analisar se a protecção da confiança legítima implica tal consequência, dado que, segundo o despacho de reenvio, o trânsito das mercadorias no território da Turquia foi recusado pelas autoridades desse país devido ao embargo comercial decidido pelas Nações Unidas; consequentemente, no caso em apreço, a razão pela qual as mercadorias não atingiram o destino previsto não foi um comportamento imputável às instituições comunitárias.

36 Deste modo, há que responder à segunda questão que a análise do Regulamento n.° 3665/87 da Comissão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a sua validade.

Quanto à terceira questão

37 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta em substância se o Regulamento n.° 2340/90, já referido, pode ser interpretado no sentido de que diz igualmente respeito às mercadorias já expedidas e em transporte para o Iraque e se, nesse caso, é inválido, total ou parcialmente, atendendo à maneira como trata as mercadorias em transporte nas circunstâncias descritas no despacho de reenvio.

38 Recorde-se, como o Tribunal de Justiça observou no n.° 35, que, se, nos termos do despacho de reenvio, as mercadorias não chegaram ao seu destino, isso se deveu às medidas adoptadas pelas autoridades turcas que recusaram o trânsito em cumprimento do embargo comercial decidido pelas Nações Unidas.

39 Pelo que a questão de saber se o Regulamento n.° 2340/90, já referido, é válido não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio principal. Neste caso, em conformidade com jurisprudência constante (v., em último lugar, acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 61), o Tribunal de Justiça não pode pronunciar-se sobre a questão apresentada pelo órgão jurisdicional nacional. Consequentemente, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

40 As despesas efectuadas pelos Governos irlandês e do Reino Unido, bem como pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões apresentadas pela High Court of Ireland, por despacho de 25 de Junho de 1994, declara:

1) **O 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, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 354/90 da Comissão, de 9 de Fevereiro de 1990, deve ser interpretado no sentido de que, quando, devido a um caso de força maior, as mercadorias não cheguem ao respectivo país de destino mas sejam exportadas para outros países terceiros para os quais a restituição à exportação seja inferior ou inexistente, a garantia perdida é igual à diferença entre o montante da restituição adiantada e o da restituição efectivamente devida.**

2) **A análise do Regulamento n.° 3665/87 da Comissão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a sua validade.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Março de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris