RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 86/85 *

I — Enquadramento jurídico

De acordo com o n.° 1 do artigo 1.° do regulamento controvertido, (CEE) n.° 32/82 da Comissão, de 7 de Janeiro de 1982, que estabelece as condições de concessão de restituições especiais à exportação no sector da carne de bovino (JO L 4, p. 11), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE), n.° 752/82, de 31 de Março de 1982 (JO L 86, p. 50), «os produtos que satisfaçam as condições específicas previstas no presente regulamento podem beneficiar de restituições especiais à exportação». As condições substantivas necessárias para se poder invocar um direito à restituição especial constam do n.° 2 do artigo 1.° e do n.° 1 do artigo 2.° daquele regulamento. Nos termos dessas disposições, deverá tratar-se:

— de exportação de carne fresca ou refrigerada, apresentada sob a forma de carcaças, meias carcaças, quartos compensados, quartos dianteiros e quartos traseiros,

— relativamente à qual será necessário provar-se provir de bovinos adultos machos.

No n.° 2 do artigo 2.° contém-se disposições processuais, que regulam a forma da prova e o sistema de competências. Nele se prevê que:

«... 2. A prova é dada mediante um certificado cujo modelo figura em anexo passado, a pedido dos interessados, pelo organismo de intervenção ou qualquer outra autoridade designada para este efeito pelo Estado-membro em que foram abatidos os animais e sendo cumpridas as formalidades aduaneiras. Este documento deve ser apresentado às autoridades alfandegárias ao proceder às formalidades aduaneiras de exportação.«

De acordo com o n.° 2 do artigo 3.°, «os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para excluir toda a possibilidade de substituição dos produtos entre o momento da verificação e a sua saída do território geográfico da Comunidade ou a sua entrega nos destinos referidos no artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79. Estas medidas implicam, nomeadamente, a identificação de cada produto através de uma marca indelével ou da selagem de cada quarto. O abate e a identificação efectuar-se-ão no matadouro indicado pelo interessado no pedido referido no n.° 2 do artigo 2.°».

Nos termos do segundo considerando do respectivo preâmbulo, o Regulamento (CEE) n.° 32/82 tem por objectivo «reduzir as compras de intervenção» de carne de bovino.

O Regulamento (CEE) n.° 32/82 baseia-se no Regulamento (CEE) n.° 805/68, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 24; EE 03 F2, p. 157), que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, em especial no seu artigo 18.° Esta disposição autoriza a concessão de restituições à exportação. O n.° 2 do artigo 18.° prevê que «a restituição será igual para toda a Comunidade».

Para além disso, o Regulamento (CEE) n.° 32/82 baseou-se no Regulamento (CEE) n.° 885/68, do Conselho, de 28 de Junho de 1968 (JO L 156, p. 2;

* Língua do processo: alemão.

EE 03 F2, p. 182), que estabelece, para o sector da carne de bovino, as regras gerais respeitantes à concessão de restituições à exportação e os critérios de fixação do respectivo montante. Nos termos do n.° 1 do artigo 6.° deste regulamento, a restituição depende, em especial, da origem comunitária dos produtos. Além disso, o último considerando do preâmbulo deste regulamento esclarece que, «para evitar distorções da concorrência entre os operadores da Comunidade, é necessário que as condições administrativas a que estão sujeitos sejam as mesmas em toda a Comunidade».

II — Factos e tramitação processual

O litígio entre as partes no processo principal tem por objecto a concessão de restituições especiais para a carne de bovino num caso em que os animais foram abatidos no Reino Unido e exportados a partir da República Federal da Alemanha. Em Julho de 1982, a autora no processo principal colocou diversos lotes de carne de bovino (quartos traseiros e quartos dianteiros) no entreposto que para efeitos de concessão das restituições lhe fora indicado pelo serviço principal da alfândega de Oldenbourg. Tratava-se de carne de bovino proveniente de bovinos adultos machos, em parte procedente de abates efectuados na Grã-Bretanha. A carne destinava-se a exportação para a União Soviética. Para efeitos de concessão da restituição especial à exportação, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 32/82, foram juntas à mercadoria, quanto à parte desta procedente de abates efectuados na República Federal da Alemanha, as declarações aduaneiras e os certificados aduaneiros emitidos pelo Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung de Frankfurt. A carne proveniente dos bovinos abatidos na Grã-Bretanha era acompanhada por documentos emitidos, nos termos do modelo anexo ao Regulamento (CEE) n.° 32/82, pelo serviço de intervenção britânico; estes documentos comprovavam provir a carne de bovino, especificada nos formulários, de animais machos. A carne proveniente de abates efectuados na Grã-Bretanha encontrava-se carimbada com tinta indelével.

A demandada no processo principal, que, a pedido da autora no processo principal, pré-financiara inicialmente a restituição especial para o lote no seu conjunto, veio convidá-la, por aviso de reembolso datado de 13 de Dezembro de 1982, a restituir-lhe a soma de 31 867,10 DM, relativa à parcela do lote proveniente do abate efectuado na Grã-Bretanha, com o seguinte fundamento: não fora produzida a prova de abate prevista no artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 32/82, sendo insuficiente o certificado emitido pelo organismo de intervenção inglês em virtude de o abate e o cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação deverem ter lugar no mesmo Estado-membro. A reclamação apresentada a este respeito foi rejeitada, por infundada, por decisão da demandada de 25 de Novembro de 1983.

O pedido no processo principal é dirigido contra esta decisão, com o fundamento de que o direito à concessão de restituições especiais se não encontraria condicionado pela obrigação de abate dos animais no Estado em que foram cumpridas as formalidades aduaneiras de exportação.

O tribunal de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a expressão «Estado-membro em que foram abatidos os animais e sendo cumpridas as formalidades aduaneiras» tem por objecto instituir, para a concessão da restituição, uma condição complementar à contida no n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 32/82. Um tal efeito poderia contrariar a finalidade da intervenção, por se não harmonizar com o objectivo definido na exposição das intenções do regulamento, a saber, o de reduzir as compras de intervenção, e por, além disso, criar obstáculos ao comércio intracomunitário. O tribunal argumenta ainda que essa interpretação não parece revelar-se absolutamente indispensável para efeitos de controlo. A este respeito, o tribunal *a quo* considera que o regulamento expressa de forma adequada, no segundo parágrafo do artigo 3.°, a im-

portância de uma vigilância sem falha e eficaz do abate dos animais até ao momento da exportação dos produtos, por forma a que sejam evitadas quaisquer manipulações, referindo que, nos termos das exigências nele contidas, os produtos em causa no presente processo foram dessa forma marcados de forma indelével, sendo acompanhados por certificados emitidos pelo organismo de intervenção inglês.

O tribunal *a quo* encontra apoio quanto às suas dúvidas na interpretação do direito comunitário aplicável nesta matéria, na circunstância de o Regulamento (CEE) n.° 1687/76, de 30 de Junho de 1976, que estabelece as modalidades comuns de controlo da utilização e/ou do destino de produtos provenientes da intervenção (JO 1976, L 190, p. 1; EE 03 F10, p. 196), conter — diversamente do Regulamento n.° 32/82/CEE — uma regulamentação específica para a hipótese de uma operação de exportação em que se encontrem implicados diversos Estados-membros — seja no momento da efectivação dos controlos seja no da transformação dos produtos (ver n.° 3 do artigo 2.° e artigos 4.° e 7.°). O tribunal realça ainda o facto de, sendo em princípio conhecido o problema, se não poder atribuir, sem outra razão, a um esquecimento a ausência de regras para os casos em que os produtos são enviados do Estado-membro em que os animais foram abatidos para o Estado-membro em que são cumpridas as formalidades aduaneiras.

Foi por essa razão que o Finanzgericht de Hamburgo submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, por despacho de reenvio de 8 de Fevereiro de 1985, a seguinte questão prejudicial:

«Deverá o Regulamento (CEE) n.° 32/82 da Comissão, que estabelece as condições de concessão de restituições especiais à exportação no sector da carne de bovino, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 752/82, de 31 de Março de 1982 — e designadamente o seu artigo 2.° —, ser interpretado no sentido de que a concessão de restituições especiais se encontra dependente do facto de os animais terem sido abatidos no Estado-membro em que são cumpridas as formalidades aduaneiras, sendo impeditivo da concessão de restituições especiais o facto de os animais terem sido abatidos num outro Estado-membro, ainda que o abate esteja certificado, no formulário previsto para esse efeito, pelo organismo de intervenção competente de outro Estado-membro?»

O despacho do Finanzgericht de Hamburgo deu entrada na Secretaria do Tribunal em 4 de Abril de 1985.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CE, foram apresentadas observações escritas pela empresa Alexander Moksel, autora no processo principal, representada por Herrmann, Wiesner, Decker, Schaefer e Hermann, advogados em Augsburg, e também por Wendt, advogado em Hamburgo, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Booss, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

O Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu dar início à fase oral do processo sem necessidade de medidas de instrução prévia. Por decisão de 29 de Janeiro de 1986, tomada ao abrigo dos n.os 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento Processual, o Tribunal atribuiu o processo à Segunda Secção.

III — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

A — *Observações apresentadas pela empresa Moksel*

1. *Interpretação literal da disposição em litígio*

Para a Moksel, o direito à restituição não se encontra sujeito à condição de que os animais tenham sido abatidos no mesmo Estado em que foram cumpridas as formalidades aduaneiras. O n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 32/82 apenas conteria uma norma de atribuição de competên-

cias no que se refere à designação da autoridade responsável pela emissão do certificado de abate. Defende que a parte da frase em discussão, a saber, «designada para este efeito pelo Estado-membro em que foram abatidos os animais e sendo cumpridas as formalidades aduaneiras» se reporta exclusivamente à expressão «qualquer outra autoridade». Encontrando-se os organismos de intervenção já «designados», não deixariam de ser competentes ainda quando não houvesse identidade entre o Estado-membro de abate e o de exportação, mas os Estados-membros poderiam também considerar competente uma «outra autoridade». No âmbito da atribuição de competências, as «outras autoridades» apenas seriam competentes na hipótese de identidade entre o Estado-membro de abate e o de exportação. Argumenta que a exigência de um rápido desalfandegamento obrigaria a limitar, em tais casos, a competência da «outra autoridade». Enquanto que os serviços aduaneiros dos outros Estados-membros conhecem os organismos de intervenção dos diversos Estados-membros, não têm, pelo contrário, possibilidade de saber se uma «outra autoridade» foi efectivamente «designada» pelo Estado-membro para efeitos de emissão do certificado.

2. *A questão de fundo*

Para a Moksel, o sentido e a finalidade do sistema instituído pelo Regulamento (CEE) n.° 32/82, bem como o n.° 2 do artigo 1.° e o n.° 1 do artigo 2.° desse mesmo regulamento, vão no sentido de poder não coincidir o Estado-membro de abate e o de exportação. Em sua opinião, o n.° 2 do artigo 2.° do regulamento em litígio contém normas processuais que regulam a forma probatória e estabelecem um sistema de competências. Entende que o objectivo do segundo considerando do regulamento em litígio, qual seja o da redução das compras de intervenção relativas à carne de bovino, se encontraria facilitado caso não fosse exigida a coincidência entre o Estado-membro de abate e o Estado-membro de exportação. Conclui ainda, da alínea e) do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 2226/78 (JO L 261, p. 5; EE 03 F15, p. 14), deverem os organismos de intervenção comprar a carne de bovino sem atender ao Estado-membro de onde provém. Em apoio da sua tese, cita ainda o n.° 2 do artigo 18.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 e o n.° 1 do artigo 6.° e o último considerando do Regulamento (CEE) n.° 885/68.

Aquela sociedade é ainda de opinião que o direito substantivo assegura, em conexão com o n.° 1 do artigo 22.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68, o princípio da livre circulação no interior da Comunidade, autorizando, consequentemente, um acordo entre a empresa que procede ao abate e o exportador que ultrapassa as fronteiras da Comunidade.

3. *Necessidade de uma adequada aplicação do regulamento*

A sociedade Moksel argumenta que nem o problema de um controlo eficaz e total desde o abate dos animais até à exportação, nem a necessidade de impedir qualquer hipótese de substituição dos produtos entre o momento do controlo e o da sua exportação, a que se refere o n.° 2 do artigo 3.° do regulamento em litígio, podem servir de fundamento para o estabelecimento de uma condição restritiva consistente na exigência da coincidência entre o país de abate e o de exportação.

É de parecer que o artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1687/76, que o Finanzgericht refere no final do despacho de reenvio, não pretende apenas garantir que não haja substituição de mercadoria, como também que a mercadoria seja, antes de mais, exportada. Defende, pelo contrário, que, nos termos do regulamento em litígio, a obrigação

de exportação apenas nasceria com o cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação, de tal forma que antes disso não existiria uma necessidade de garantia tão forte como no caso de uma mercadoria de intervenção cedida por um organismo de intervenção exclusivamente para efeitos de exportação.

Argumenta ainda que, na hipótese de a concessão do subsídio se encontrar dependente da coincidência entre o Estado-membro de abate e o Estado-membro de exportação, seria criada uma diferença de tratamento entre os exportadores que preenchem essa condição e aqueles que compram mercadorias originárias de outros Estados-membros para as exportarem, de seguida, para países terceiros. Em sua opinião, ficaria, obviamente, em desvantagem o comerciante que comprasse mercadorias originárias de outros Estados-membros, que não receberia qualquer restituição especial relativamente à mercadoria comprada. Entende não existir uma razão objectiva para essa diferença de tratamento que, para além disso, teria por consequência uma compartimentação dos mercados de exportação que impediria a consecução do objectivo a que se destina o subsídio, qual seja o de encorajar o desenvolvimento das exportações para países terceiros.

Por fim, a autora defende, em alternativa, que, no caso de o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 32/82 ser interpretado, contrariamente ao que defende, no sentido de a concessão da restituição especial depender também da coincidência entre o Estado-membro de abate e o da exportação, deverá aquela disposição ser tida como nula por violação do direito comunitário hierarquicamente superior e por violação do princípio da proporcionalidade.

B — *Observações apresentadas pela Comissão*

1. *Interpretação semântica da disposição em litígio*

Pelo contrário, a *Comissão* entende ser legítimo concluir, da interpretação semântica da disposição em litígio, que a coincidência entre o Estado de abate e o Estado de cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação constituiria não apenas uma norma atributiva de competência como também uma condição de concessão da restituição especial. Para ela, esta interpretação corresponderia às exigências de uma adequada aplicação do regulamento e responderia, designadamente, à necessidade de se evitarem abusos. E não compreende de que forma esta interpretação poderá dificultar as trocas intracomunitárias.

2. *Garantia de um controlo efectivo*

A garantia de um controlo efectivo da identificação, no momento da exportação, de um produto do abate teria exactamente por finalidade a de garantir que a carne destinada a exportação no regime de restituição especial não «desapareça» ou seja substituída por outra carne antes da sua exportação, deixando, por esse facto, de poder ser submetida ao regime de intervenção. A Comissão defende que um tal controlo estanque e eficaz apenas poderá ser assegurado se as formalidades aduaneiras de exportação forem cumpridas no Estado em que tiver lugar o abate.

3. *Os regulamentos análogos*

Em apoio da sua interpretação da norma em causa, a Comissão defende ser ela corroborada pelas disposições dos seguintes regulamentos comunitários, com análogo objecto, a saber: o n.° 1 do artigo 2.° e o artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1964/82 da Comissão, de 20 de Julho de 1982 (JO L 212, p. 48; EE 03 F25, p. 306) e (CEE) n.° 74/84, de 12 de Janeiro de 1984 (JO L 10, p. 32; EE 03 F29, p. 216), que determinam as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada e não desossada; alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1136/79/CEE da Comissão, de 8 de Junho de 1979 (JO L 141, p. 10; EE 03 F16, p. 130), que estabelece

as modalidades de aplicação relativas ao regime especial de importação de certas carnes de bovino congeladas destinadas à transformação e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 572/78, n.os 1 e 2 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1687/76, de 30 de Junho de 1976 (JO L 190, p. 1), que estabelece as modalidades comuns de controlo da utilização e/ou do destino de produtos provenientes da intervenção.

A Comissão argumenta fundar-se este último regulamento no mesmo princípio de que, para se poder controlar a correcta utilização dos produtos, devem as formalidades aduaneiras de exportação ser cumpridas no Estado-membro em cujo seio foi praticado o último acto susceptível de gerar a medida de incentivo [o processo completo de abate, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 32/82, bem como o desossamento e corte, no âmbito dos regulamentos (CEE) n.os 1964/82 e 74/84]. Defende que as regras contidas no Regulamento (CEE) n.° 1687/76, relativo aos controlos a efectuar entre o momento em que a mercadoria sai do entreposto dos organismos de intervenção e aquele em que é exportada, encontram a sua razão de ser no facto de se tratar, nestas disposições, da utilização de «stocks» mantidos pelos organismos de intervenção, sujeitos já ao poder de disposição da Comunidade, relativamente aos quais podiam, pois, ser instaurados mecanismos comunitários de controlo, designadamente pelo recurso à utilização do exemplar de controlo a que se refere o n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1687/76. No âmbito do Regulamento (CEE) n.° 32/82, relativo à exportação de carnes de bovino abatidas e exportadas sem intervenção comunitária, a Comissão entende ser correcto não estar previsto um controlo em benefício de um processo instaurado por cada Estado-membro. Nestas condições, ainda segundo o parecer da Comissão, não seria permitido, para garantir o referido controlo, executar as formalidades aduaneiras de exportação num Estado-membro diverso do do abate.

T. F. O'Higgins
Juiz relator