CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 2 de Dezembro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Durante o ano de 1987, os serviços da Comissão receberam várias queixas de uma empresa francesa alegando que as autoridades gregas tinham imposto restrições à importação de frangos congelados provenientes de França.

Mais precisamente, essas queixas expunham que: a) em Junho de 1987, as autoridades gregas tinham apreendido 90 toneladas de frangos congelados, porque a inspecção sanitária havia detectado a presença de salmonelas na carcaça dos animais; b) em Outubro de 1987, essas mesmas autoridades tinham bloqueado dois lotes de frangos, com o pretexto de que continham um teor em água que excedia as normas comunitárias; c) finalmente, no decurso do mesmo ano, foi atrasada por várias vezes a admissão ao consumo no mercado grego de alguns lotes de frangos congelados.

2. Na sequência do exame dos factos levados ao seu conhecimento, e por considerar que as medidas adoptadas pelas autoridades gregas constituíam uma violação do direito comunitário, a Comissão convidou, numa primeira fase, o governo interessado a autorizar a importação e a comercialização das mercadorias e, depois, decidiu — face à recusa — recorrer ao processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE.

Na fase pré-contenciosa, as autoridades gregas negaram veementemente ter infringido as normas comunitárias aplicáveis e afirmaram que se limitavam a aplicar escrupulosamente as disposições comunitárias em matéria sanitária e, na ausência destas, as disposições nacionais, sem praticar, de resto, qualquer discriminação em relação ao país de origem do produto.

3. Considerando a resposta insatisfatória, a Comissão decidiu dirigir-se ao Tribunal, pedindo-lhe que declarasse que: a) ao proibir a importação de um lote de 90 toneladas de frangos congelados provenientes de França, devido à presença de salmonelas na superfície de certas carcaças; b) ao proibir a importação de mais de 40 toneladas de frangos, a pretexto de um pretenso teor excessivo em água estranha; c) ao atrasar sistemática e reiteradamente a importação de vários lotes de frangos congelados, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem

* Língua original: italiano.

por força da Directiva 71/118/CEE [1], da Directiva 83/643/CEE [2], com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/53/CEE [3], dos Regulamentos (CEE) n.os 2967/76 [4] e 2777/75 [5], assim como dos artigos 30.° a 36.° do Tratado CEE.

4. Examinaremos em separado e por ordem as três acusações dirigidas ao Governo grego.

Quanto à primeira, relativa à proibição de importação dos frangos devido à alegada presença de salmonelas, parece-nos, antes de mais, necessário recordar com mais pormenor os factos que estão na origem do presente processo.

Como resulta dos autos, as autoridades gregas apreenderam efectivamente, em Junho de 1987, 90 toneladas de frangos, por terem constatado a presença nas mercadorias dos serotipos «Infantis» e «Virchow».

Todavia, uma contra-peritagem efectuada em Dezembro de 1987 por um veterinário designado pela empresa exportadora, com base no artigo 10.° da Directiva 71/118 [6], concluía no sentido de que a presença das salmonelas constatada pelas autoridades gregas se devia, com toda a probabilidade, a uma contaminação *post mortem* da carne. No entender deste perito, a diferença entre os resultados das análises microbiológicas efectuadas em França (inteiramente negativos) e na Grécia (parcialmente positivos) deveria ser atribuída à divergência existente entre o método de análise utilizado pelos veterinários gregos, que consistia na colheita de uma amostra de 25 gramas de pele, tecido subcutâneo e músculo peitoral, e o método utilizado pelos veterinários franceses, que prevê, pelo contrário, a remoção da pele e a cauterização da superfície muscular.

Uma nova peritagem efectuada em novas amostras confirmou, em substância, os resultados anteriores: foram detectados vestígios de salmonelas em duas amostras analisadas segundo o método grego, ao passo que as amostras analisadas segundo o método francês deram novamente resultados negativos.

5. A Comissão sublinha, antes de mais, que, em conformidade com a Directiva 71/118, a proibição de importação incide unicamente sobre os lotes de frangos onde existem aves afectadas por uma doença infecciosa. Ora, em sua opinião, a presença de um número limitado de salmonelas na superfície das carcaças, presença essa devida muito provavelmente a uma contaminação *post mortem*, não permite considerar que os frangos estivessem

1 — Do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1971, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio de carnes frescas de aves de capoeira (JO L 55, p. 23; EE 03 F4 p. 131).

2 — Do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-membros (JO L 359, p. 8; EE 07 F3 p. 187).

3 — JO L 24, p. 33.

4 — Do Conselho, de 23 de Novembro de 1976, que determina normas comuns relativas ao teor de água dos galos, galinhas e frangos congelados ou supercongelados (JO L 339, p. 1; EE 03 F11 p. 72).

5 — Do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece uma organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira (JO L 282, p. 77; EE 03 F9 p. 151).

6 — Recorde-se que, tal como resulta do acórdão de 22 de Maio de 1990, Alimenta (C-332/88, Colect., p. I-2077, n.° 21), o parecer emitido pelo perito veterinário previsto pelo artigo 10.° da Directiva 71/118/CEE não tem um efeito decisivo e vinculativo, mas constitui um elemento de apreciação importante para as autoridades nacionais e para o juiz nacional a quem venha eventualmente a ser submetida a questão.

contaminados por uma doença infecciosa como a salmonelose.

Além disso, a demandante sustenta que a presença de salmonelas nas carcaças dos animais é infelizmente um fenómeno muito comum na Comunidade e, por outro lado, resulta da literatura científica sobre a matéria que a presença de determinados microrganismos, entre os quais as salmonelas, nas carcaças das aves de capoeira não é susceptível de pôr em perigo a saúde das pessoas, pois esses produtos são submetidos, antes de consumidos, a um tratamento térmico a alta temperatura.

Enquanto se aguarda ou, seja como for, na ausência de uma fixação no plano comunitário de métodos de análise microbiológica e de valores-limite, seria irrealista, segundo a Comissão, pretender exigir uma ausência total de germes nas carcaças de aves.

Resulta daí, segundo a demandante, que a aplicação do método de detecção das salmonelas utilizado na Grécia levaria à impossibilidade de comercialização de uma percentagem considerável da produção comunitária de aves de capoeira.

6. Posto isto, recorde-se, antes de mais, que, para facilitar o comércio intracomunitário de carne fresca de aves de capoeira, o Conselho adoptou no princípio dos anos 70 a Directiva 71/118, destinada a harmonizar as exigências sanitárias dos diferentes Estados-membros.

Todavia, e tal como foi recordado pelo próprio Tribunal, «a Directiva 71/118 reserva expressamente aos Estados-membros a faculdade de recusarem a importação no seu território de carne de aves de capoeira que sejam impróprias para o consumo humano, na expectativa de uma harmonização mais completa» [7]; com efeito, o artigo 9.°, n.° 1, da mesma directiva prevê que um Estado-membro pode proibir no seu território a colocação em circulação de carne fresca de aves de capoeira provenientes de um Estado-membro se na inspecção sanitária efectuada no país destinatário tiver sido verificado que essa carne está imprópria para o consumo humano.

Por outro lado, é evidente que, para recusar a importação da mercadoria para o seu território, o Estado-membro não deverá ultrapassar os limites do que prevê o artigo 36.° do Tratado CEE, que autoriza os Estados-membros a tomar medidas de proibição justificadas, em especial, por motivos de protecção da saúde e da vida das pessoas, desde que essas proibições não constituam um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros.

7. A este respeito, cabe desde já precisar que a Comissão — tal como expressamente declarou na audiência — não censura à República Helénica a utilização de métodos de análise ou de critérios discriminatórios relativamente aos produtos importados, mas, simplesmente, o não ter autorizado a importação de aves de capoeira que, em sua opinião, não representavam perigo para a saúde das pessoas.

7 — Acórdão Alimenta, n.° 17, já referido.

Além disso, é útil recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal, quando subsistam incertezas, no estado actual da investigação científica, cabe aos Estados-membros, na ausência de harmonização, definir o nível em que pretendem garantir a protecção da saúde e da vida das pessoas, tendo simultaneamente em conta as exigências da livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade [8].

8. Posto isto, observe-se que da literatura científica apresentada pela Comissão e pelo Governo grego decorre que a presença de salmonelas nas carcaças dos frangos é um fenómeno corrente. Todavia, e ao contrário do que a Comissão sustenta, a literatura em questão sublinha que existe um risco real para a saúde humana, não somente quando existem salmonelas nos tecidos musculares das aves de capoeira, mas igualmente, e numa medida não negligenciável, quando esses microrganismos estão presentes unicamente na carcaça do animal.

Com efeito, o perigo de infecção para as pessoas pode decorrer de um tratamento térmico inadequado, de uma manipulação das carcaças contaminadas não conforme com as regras de higiene, de uma má conservação da carne cozinhada contaminada ou, simplesmente, da contaminação das instalações, das superfícies, dos utensílios e das mãos das pessoas que entraram em contacto com carcaças infectadas.

O perigo de contaminação, que aumenta em determinadas condições climáticas favoráveis à proliferação das salmonelas, pode ser particularmente grave na hipótese de utilização das aves em quantidades consideráveis, como acontece normalmente nas cantinas escolares, nos hospitais, nas prisões, etc.

Além disso, como se intui, os riscos de infecção são particularmente preocupantes para determinadas camadas da população, como as crianças, as pessoas idosas ou as pessoas cujo sistema imunitário está debilitado, categorias estas que correm o risco de contaminação mesmo por uma dose relativamente reduzida de salmonelas.

9. As anteriores considerações sobre o risco que a presença de salmonelas na carcaça das aves de capoeira comporta são, de resto, confirmadas pelo facto de a Comissão, por um lado, parecer admitir que, mesmo no que respeita à presença de salmonelas na superfície das carcaças, devem ser respeitados determinados valores-limite (n.° 7 da petição), e de, por outro, ter abandonado a orientação anterior, que consistia em pretender fixar valores-limite de salmonelas admissíveis nas trocas intracomunitárias, para se orientar para uma política de prevenção e, portanto, de redução da presença de salmonelas nos estabelecimentos de criação, acompanhada de uma campanha de educação do consumidor (resposta da Comissão à terceira pergunta do Tribunal).

10. À luz do que foi dito, parece-nos que as autoridades gregas tinham legitimidade para

8 — Acórdãos de 6 de Junho de 1984, Melkunie (97/83, Recueil, p. 2367, n.° 18); de 14 de Julho de 1983, Sandoz (174/82, Recueil, p. 2445, n.° 16); de 17 de Dezembro de 1981, Biologische Produkten (272/80, Recueil, p. 3277, n.° 12).

recear que a importação dos frangos em questão fosse susceptível de pôr em perigo a saúde das pessoas, não sendo razoável, em nossa opinião, pretender impor que essas autoridades expusessem a população a um risco — mesmo limitado — decorrente de uma manipulação não correcta das aves.

11. Também não consideramos convincentes as alegações da Comissão de que as autoridades veterinárias gregas apenas haviam detectado, no caso vertente, apenas seis salmonelas em seis frangos, pelo que o número de salmonelas detectadas nos lotes submetidos a controlo seria inferior ao limiar de contaminação susceptível de pôr em perigo a saúde pública.

Com efeito, estas afirmações não nos parecem assentar em qualquer elemento objectivo, ao passo que o Governo grego especificou que o método de análise utilizado neste caso comporta um enriquecimento que impossibilita uma quantificação precisa das salmonelas presentes nas diferentes carcaças. Na opinião da demandada, o método mais apropriado para garantir a não nocividade do produto consiste, pelo contrário, em verificar a ausência de salmonelas em relação a um determinado peso ou superfície.

12. Acresce que resulta da resposta da Comissão à primeira pergunta do Tribunal que a Grécia não é o único país da Comunidade a efectuar controlos na pele das aves e, por outro lado, o próprio Governo francês, que interveio em apoio da recorrente, reconhece que as autoridades sanitárias gregas têm o direito, na falta de exigências comunitárias na matéria, de proceder às análises de amostras compostas por uma mistura de pele e músculo (memorando de intervenção, p. 4).

13. Com a segunda acusação, a Comissão censura às autoridades gregas o terem posto obstáculos injustificados à importação de dois lotes de frangos, com o pretexto de um teor excessivo em água estranha.

Para uma boa compreensão do alcance do incumprimento imputado, torna-se necessário recordar as disposições do Regulamento n.° 2967/76 cuja violação a recorrente invoca.

Nos termos do artigo 4.° do regulamento em questão:

«1. O controlo do teor em água pode, em primeira instância, ser efectuado segundo a técnica de detecção rápida descrita no Anexo II.

Se existir a presunção de que, durante a preparação, foram utilizadas substâncias que têm como efeito aumentar a retenção de águas nas aves, a determinação do teor em água será efectuada directamente segundo um dos métodos de análise descritos nos Anexos II e IV, à escolha do Estado-membro.

Se o controlo, feito segundo a técnica de detecção rápida, fornecer um resultado igual ou inferior ao valor fixado no ponto 7 do Anexo II, pressupõe-se que as aves estão em conformidade com o presente regulamento.

2. Se os resultados do controlo, feito segundo a técnica de detecção rápida, ultrapassarem o limite fixado no ponto 7 do Anexo II, ou se o controlo segundo esta técnica se não realizar, proceder-se-á a uma análise química segundo um dos métodos descritos nos Anexos III e IV, à escolha do Estado-membro.

Se os resultados do controlo, feito segundo um dos métodos de análise descritos nos Anexos III e IV, ultrapassarem os limites admitidos, as aves serão consideradas como não estando em conformidade com o presente regulamento. Todavia, neste caso, o possuidor das aves em causa poderá solicitar a realização de uma contra-análise, a efectuar segundo o mesmo método.»

14. Tanto durante a fase pré-contenciosa como na petição de recurso, a Comissão censurou as autoridades gregas por terem utilizado sucessivamente dois tipos diferentes de análise, a saber, primeiro o método de detecção que consta do anexo II, e depois o método descrito no Anexo III do regulamento em questão.

Segundo a Comissão, uma vez que os resultados do controlo efectuado segundo a técnica de escorrimento (descrita no Anexo II) não tinham excedido os limites fixados, a mercadoria em causa deveria ter sido considerada conforme com a regulamentação comunitária, sem que fosse necessário efectuar um segundo controlo pelo método definido no Anexo III.

A recorrente acrescenta que, em todo o caso, mesmo que as autoridades gregas tivessem tido o direito de proceder a uma análise complementar, deveriam ter respeitado, ao contrário do que realmente aconteceu, os métodos de procedimento e de cálculo previstos no Anexo III.

15. No que respeita ao primeiro ponto, observamos que, como resulta dos autos, o Governo grego negou firmemente, logo na fase pré-contenciosa, ter procedido a duas análises sucessivas segundo métodos diferentes, tendo salientado, pelo contrário, que tinha aplicado tanto na primeira como na segunda análise o método descrito no Anexo III. O exame do lote de aves em causa pelo método constante do Anexo II ter-se-ia realizado no contexto de uma nova análise do lote considerado e unicamente a pedido do perito, ao qual, aliás, fora explicitado que o resultado dessa análise não seria considerado relevante, pois para a primeira análise havia sido aplicado o método diferente definido no Anexo III.

16. Face a esta afirmação, que não foi adequadamente contestada pela Comissão, à qual — convém lembrar — cabe provar a existência da alegada violação [9], só resta rejeitar esta acusação.

Também não pensamos que o Tribunal possa tomar em consideração o outro argumento aduzido pela Comissão na audiência, de que as autoridades gregas não deveriam, de qualquer modo, sem justificação adequada, ter efectuado o primeiro controlo utilizando a técnica de determinação descrita no Anexo III. Ao proceder assim, a Comissão altera completamente o objecto do incumprimento

9 — V., em último lugar, o acórdão de 17 de Novembro de 1992, Comissão/Países Baixos (C-157/91, Colect., p. I-5899, n.º 12).

censurado, o que, como se sabe, não é admitido pelas disposições que regem o procedimento perante o Tribunal.

17. Do mesmo modo, a afirmação da Comissão de que, ao aplicarem o método descrito no Anexo III, as autoridades gregas não teriam respeitado as normas técnicas prescritas não está suficientemente provada, face às especificações pertinentes aduzidas pelo Governo grego, que em especial censura à Comissão o ter-se limitado, no que respeita ao cálculo que permite determinar o valor médio do teor em proteínas, a mencionar os teores de um único frango, quando no caso das seis outras carcaças analisadas nenhum dos valores constatados ultrapassa os limites previstos pelo método ISO 937. Além disso, acrescenta a demandada, se se determinar o resultado a partir de seis frangos, o lote examinado ultrapassa de qualquer modo os limites previstos no Anexo III do Regulamento n.° 2967/76.

18. Finalmente, a Comissão também se queixa — e chegamos assim à terceira acusação contra o Governo grego — de que se verificaram atrasos sistemáticos e reiterados na importação de vários lotes de frangos congelados.

Em particular, segundo a demandante, as autoridades gregas teriam, em Outubro de 1987, atrasado respectivamente em duas e quatro semanas a importação de dois lotes de mercadorias de aproximadamente 22 toneladas cada; no mês de Julho anterior, teriam provocado um atraso de duas semanas num lote de 216 toneladas; e, por fim, teriam bloqueado durante cerca de um mês, em Abril do mesmo ano, um lote de 122 toneladas.

19. A acusação formulada pela Comissão baseia-se essencialmente no artigo 30.° do Tratado CEE e no artigo 6.° da Directiva 83/643, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/53, nos termos do qual os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que os tempos de espera provocados pelos diferentes controlos e formalidades não excedam os prazos necessários à sua boa execução. Para este efeito, organizam os horários de intervenção dos serviços chamados a efectuar os controlos e formalidades, os efectivos disponíveis, assim como as modalidades práticas de tratamento das mercadorias e dos documentos associados à execução dos controlos e formalidades, de maneira a reduzir ao mínimo os tempos de espera no escoamento do tráfego.

20. Diga-se desde já que, também relativamente a esta última censura, as acusações da demandante não nos parecem baseadas em elementos de prova suficientemente sólidos e que, pelo contrário, se tem a sensação de que a Comissão, tendo decidido iniciar um processo por infracção que visava essencialmente contestar os métodos de controlo das autoridades gregas relativos às salmonelas e ao teor em água estranha, se limitou em seguida a acrescentar aos incumprimentos censurados em primeira linha algumas queixas avançadas pelo exportador em questão.

Com efeito, quanto aos atrasos relativos ao lote de 216 toneladas e aos dois lotes de aproximadamente 22 toneladas cada, não nos parece que a Comissão tenha apresentado um único elemento susceptível de desmentir as afirmações do Governo grego de que os atrasos tinham sido causados pela circunstância de os frangos em questão conterem um teor em água excessivo, o que tornara necessária a aposição de etiquetas *ad hoc*, operação

que cabe aos representantes do expedidor (artigo 2.° do Regulamento n.° 2785/80) [10].

A Comissão reconhece, pelo contrário, que as conclusões das autoridades gregas poderiam ser aceites se o controlo do teor em água tivesse sido efectuado correctamente e o resultado excedesse o limite estabelecido na legislação comunitária, mas sustenta — porém, sem apresentar qualquer elemento de prova — que isso não aconteceu neste caso.

21. Por outro lado, corresponde à verdade que, no que respeita a um dos lotes de 22 toneladas, as autoridades gregas justificaram o atraso pela avaria do aparelho utilizado para o exame previsto no Anexo III do Regulamento n.° 1967/76, razão pela qual fora necessário proceder à substituição do aparelho.

Todavia, ainda que incumba ao Estado-membro interessado organizar as operações de controlo de maneira a evitar obstáculos injustificados e a reduzir ao mínimo os tempos de espera, não nos parece que, na falta de outros elementos susceptíveis de provar uma negligência das autoridades nacionais, se possa considerar que um Estado-membro tenha violado a Directiva 83/643 ou o artigo 30.° do Tratado só porque, na sequência de uma avaria episódica do aparelho, se verificaram atrasos na importação das mercadorias.

A este respeito, parece-nos útil lembrar que, como resulta dos autos, o lote em questão já havia sido submetido a um primeiro exame pelo método descrito no Anexo III e que, tratando-se de efectuar uma contra-peritagem, era necessário utilizar o mesmo método de análise, em conformidade com o disposto no artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2967/76.

22. Resta, por fim, o lote de 112 toneladas, bloqueado durante cerca de um mês, em Abril de 1987. Com efeito, neste caso, o atraso não nos parece justificado por uma razão válida e o Governo grego forneceu a este respeito respostas vagas e insatisfatórias, afirmando que a mercadoria em questão não havia sido munida de uma etiquetagem correcta, acrescentando ainda que as férias da Páscoa teriam prolongado o tempo de espera.

Embora, em nossa opinião, seja claro que nesta ocasião específica houve um atraso injustificado na importação das mercadorias, não nos parece que, em presença deste único episódio, se possa considerar que o Governo grego tenha atrasado de maneira sistemática e reiterada a importação de diferentes lotes de frangos e tenha, por isso, violado a Directiva 83/643/CEE ou o artigo 30.° do Tratado.

No que respeita em particular a esta última norma, lembra-se que decorre da jurisprudência do Tribunal que uma prática administrativa, para constituir uma medida proibida pelo artigo 30.°, deve ter um certo grau de persistência e generalidade [11].

10 — Da Comissão, de 30 de Outubro de 1980, que estabelece modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2967/76 (JO L 288, p. 13; EE 03 F19 p. 153).

11 — Acórdão de 9 de Maio de 1985, Comissão/França (21/84, Recueil, p. 1355, n.° 13); acórdão de 18 de Dezembro de 1986, Comissão/Itália (35/84, Colect., p. 545, n.° 11).

23. À luz das considerações que precedem, propomos ao Tribunal que:

1) negue provimento ao recurso;

2) condene a Comissão nas despesas;

3) declare que o Governo francês, interveniente, suportará as suas próprias despesas.