ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
26 de Maio de 1993 *

No processo C-52/92,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por José Luís Iglesias Buhiges e António Caeiro, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Nicola Annecchino, representante do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Portuguesa, representada por Luís Fernandes, Maria Luísa Duarte, Ângelo Seiça Neves, respectivamente director do Serviço Jurídico, consultora jurídica e jurista da Direcção-Geral das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e António Cortes Simões, chefe de divisão da Direcção-Geral da Pecuária, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Portugal, 33, allée Scheffer,

demandada

que tem por objecto declarar que a República Portuguesa, ao decidir encerrar as suas fronteiras à importação de suínos provenientes de outros Estados-membros, infringiu a Decisão 91/237/CEE da Comissão, de 25 de Abril de 1991, relativa a medidas de protecção contra a nova doença dos suínos (JO L 106, p. 67), e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg e J. L. Murray, presidentes de secção, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn e D. A. O. Edward, juízes,

* Língua do processo: português.

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: L. Hewlett, administradora

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 31 de Março de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Maio de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Fevereiro de 1992, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que a República Portuguesa, ao decidir encerrar as suas fronteiras à importação de suínos provenientes de outros Estados-membros, infringiu a Decisão 91/237/CEE da Comissão, de 25 de Abril de 1991, relativa a medidas de protecção contra a nova doença dos suínos (JO L 106, p. 67), e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2 A Decisão 91/237, que foi adoptada com base no artigo 10.° da Directiva 90/425/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 224, p. 29), estabelece medidas destinadas a lutar contra a propagação da nova doença dos suínos surgida em certos Estados-membros. Esta decisão define, nomeadamente, as obrigações dos Estados-membros de expedição, que devem destruir todos os produtos provenientes de explorações infectadas e abster-se de expedir para outros Estados-membros suínos provenientes destas explorações. Especifica que a Bélgica, a Alemanha e os Países Baixos se devem abster de expedir suínos de reprodução provenientes de municípios de alto risco sanitário.

3 Em 9 de Maio de 1991, a República Portuguesa decidiu encerrar as suas fronteiras, até nova ordem, à importação de suínos vivos provenientes da Alemanha, Países Baixos, Bélgica e Espanha. Esta medida foi adoptada com base no artigo 9.° da Directiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 1964, 121, p. 1977; EE 03 F1 p. 77) e, segundo a decisão, «com base no artigo 36.° e no n.° 4 do artigo 100.°-A do Tratado CEE».

4 A Comissão considera que a medida adoptada pelas autoridades portuguesas, que viola directamente a Decisão 91/237 dado que proíbe importações permitidas nos termos daquela decisão, não pode ter fundamento legal no artigo 9.° da Directiva 64/432, que já não está em vigor, nem nos artigos 100.°-A e 36.° do Tratado, invocados pela República Portuguesa durante o procedimento administrativo.

5 No Tribunal de Justiça, a República Portuguesa afirmou, pelo contrário, que tinha o direito, com base no artigo 9.° da Directiva 64/432 e no artigo 36.° do Tratado, de adoptar a medida em causa, que constitui uma medida objectiva de protecção sanitária da espécie suína contra a nova doença. Segundo a República Portuguesa, por um lado, o primeiro dos artigos citados continua a ser aplicável até à data-limite de entrada em vigor prevista no artigo 26.° da Directiva 90/425. Por outro lado, mesmo admitindo que o artigo 9.° da Directiva 64/432 já não poderia, em 9 de Maio de 1991, validamente fundamentar a medida litigiosa, esta podia ser adoptada com base no artigo 36.° do Tratado, atenta a insuficiência das medidas adoptadas pela Comissão numa situação que se caracteriza pela harmonização incompleta dos sistemas nacionais de controlo da circulação intracomunitária dos animais vivos.

6 Para mais ampla exposição dos factos do processo, das normas comunitárias e nacionais aplicáveis, da tramitação do processo, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à aplicabilidade do artigo 9.° da Directiva 64/432

7 Para avaliar o alcance da argumentação da República Portuguesa, convém fornecer algumas indicações quanto à articulação das disposições comunitárias aplicáveis com os factos em análise.

8 O artigo 9.° da Directiva 64/432, invocado pelo Governo português, que previa medidas de protecção que podiam ser adoptadas pelos Estados-membros no caso de perigo de propagação de doenças dos animais das espécies bovina e suína, foi substituído, por força do artigo 14.° da Directiva 90/425, pelas disposições de um novo artigo 9.° que alteraram completamente o seu objecto. Mas foi o citado artigo 10.° da última directiva que estabeleceu um novo mecanismo de protecção, conforme aliás admite a República Portuguesa, em substituição do instituído pelo artigo 9.° da Directiva 64/432. Este artigo 10.° encarrega principalmente a Comissão de tomar as medidas necessárias.

9 Efectivamente, o artigo 10.° define as obrigações que cabem aos Estados-membros e à Comissão em matéria de prevenção e luta contra qualquer doença susceptível de constituir perigo grave para os animais ou para a saúde humana. Prevê, designadamente, que é a Comissão quem, após análise pelo comité veterinário permanente, toma as medidas necessárias. O Estado-membro de destino, caso tenha verificado a existência de uma doença por ocasião de um controlo, pode apenas tomar as medidas de prevenção previstas na regulamentação comunitária e, por razões graves de protecção da saúde pública, as medidas cautelares estritamente necessárias, que apenas vigoram até que a Comissão adopte as medidas que lhe incumbem. Contrariamente ao artigo 9.° da Directiva 64/432, este novo mecanismo de protecção não permite que um Estado-membro proíba temporariamente, de um modo geral, a importação de animais da espécie suína provenientes de outro Estado-membro.

10 A Decisão 91/237, adoptada pela Comissão em aplicação do artigo 10.° da Directiva 90/425, também não prevê a possibilidade de proibição geral, ainda que temporária, da importação de animais. Apenas define as medidas que todos os Estados-membros devem tomar para evitar a propagação da nova

doença dos suínos e, consoante as espécies de suínos e os Estados de expedição, proíbe a exportação de animais provenientes quer de explorações infectadas quer de explorações onde tenham sido introduzidos suínos provenientes de explorações infectadas, quer ainda de municípios de alto risco sanitário.

11 O artigo 26.° da Directiva 90/425 fixou dois prazos distintos para os Estados-membros adoptarem as disposições necessárias ao cumprimento desta directiva. O primeiro, que diz respeito apenas ao disposto no artigo 10.° da directiva, foi fixado em dois meses após a data da notificação da directiva, ou seja, uma data anterior à da decisão adoptada pelas autoridades portuguesas em 9 de Maio de 1991. O segundo, relativo às restantes disposições da directiva, não podia ultrapassar 31 de Dezembro de 1991, prazo este que, posteriormente à decisão controvertida, foi prorrogado até 1 de Julho de 1992.

12 Sem contestar a data fixada para o cumprimento do disposto no artigo 10.°, a República Portuguesa alega, porém, que o artigo 10.° não podia ser aplicado pelos Estados-membros de destino antes da implementação efectiva das medidas de controlo referidas no artigo 5.° da directiva e dos meios necessários à colocação em regime de quarentena dos animais, prevista noutras disposições da mesma directiva. Enquanto as autoridades portuguesas não implementassem as diferentes medidas, o que não eram obrigadas a fazer antes da data-limite para a transposição da totalidade da Directiva 90/425, mantinha-se portanto em vigor o artigo 9.° da Directiva 64/432 como cláusula de salvaguarda.

13 No que respeita à colocação dos animais no regime de quarentena, basta realçar que esta medida preventiva figura como tal no mecanismo de protecção do artigo 10.° da Directiva 90/425, tratando-se, conforme lembra o terceiro parágrafo do n.° 1 desse artigo, de uma medida já prevista pela regulamentação comunitária. Por conseguinte, o Governo português não pode validamente afirmar que essa medida não podia ser posta em prática antes da transposição da totalidade da directiva.

14 Quanto aos controlos no local de destino, embora o artigo 10.° da citada directiva mencione expressamente os referidos no artigo 5.° da mesma direc-

tiva, há que notar que, enquanto as medidas previstas neste último artigo não forem postas em prática, eram aplicáveis na matéria outras disposições comunitárias, como as da Directiva 64/432, a qual, com a única excepção das medidas de protecção previstas na redacção inicial do artigo 9.°, se mantiveram em vigor até à transposição das disposições da Directiva 90/425, salvo o artigo 10.° Entre estas disposições conta-se, em especial, o artigo 6.° da Directiva 64/432, que prevê, designadamente, a possibilidade de cada país destinatário exigir que o expedidor lhe comunique antecipadamente a entrada de animais no seu território e a possibilidade de proceder a exames veterinários nas fronteiras a fim de adoptar determinadas medidas pontuais de prevenção.

15 Assim, para dar cumprimento à obrigação de transposição do artigo 10.° no prazo fixado pela directiva, a República Portuguesa podia escolher o meio a utilizar para detectar as situações susceptíveis de dar lugar à aplicação das medidas de protecção previstas no mesmo artigo. Caso o considerasse indispensável, podia pôr imediatamente em vigor as disposições necessárias para dar cumprimento ao artigo 5.° e proceder aos controlos no destino previstos nesse artigo. Se considerasse impossível pôr imediatamente em vigor essas disposições, podia igualmente utilizar os outros meios de controlo já previstos na regulamentação comunitária, em especial os previstos no artigo 6.° da Directiva 64/432, com a redacção em vigor antes da transposição das disposições da Directiva 90/425, salvo o artigo 10.°

16 De quanto fica dito resulta que, ao contrário do que afirma o Governo português, o artigo 10.° da Directiva 90/425 era efectivamente aplicável à data da decisão controversa e que, portanto, esta não podia fundar-se validamente no artigo 9.° da Directiva 64/432, que já não estava em vigor.

Quanto à aplicabilidade do artigo 36.° do Tratado

17 O disposto no artigo 36.° do Tratado, que visa garantir a protecção da saúde, da vida das pessoas e dos animais nas trocas intracomunitárias, não pode ser invocado para justificar medidas de proibição ou de restrição de importações, quando existem directivas comunitárias que prevêem a harmonização das

medidas necessárias para garantir a protecção da saúde das pessoas e dos animais e que estabelecem mecanismos de fiscalização do respectivo cumprimento (acórdão de 8 de Novembro de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Recueil, p. 3369, n.° 14).

18 Quanto à Directiva 64/432, o Tribunal de Justiça entendeu já que esse diploma realizou uma harmonização completa das medidas de fiscalização sanitária que os Estados-membros podem adoptar no quadro das trocas intracomunitárias de bovinos e suínos e que, consequentemente, os Estados-membros destinatários não têm competência para tomar, no domínio abrangido pela directiva, outras medidas que não figurem na previsão exaustiva deste diploma (acórdão de 5 de Julho de 1990, Comissão/Bélgica, C-304/88, Colect., p. I-2801, n.ºs 16 e 19).

19 No que toca ao artigo 10.° da Directiva 90/425, que institui um novo mecanismo de protecção, rapidamente posto em vigor a fim de lutar de modo eficaz contra a propagação de doenças susceptíveis de constituir perigo grave para os animais ou para a saúde humana, procede à harmonização completa das medidas de protecção contra estas doenças, definindo com precisão as obrigações e atribuições que, neste domínio, cabem, respectivamente, aos Estados-membros e à Comissão. No domínio abrangido por este artigo e pela Decisão 91/237, adoptada em sua aplicação, os Estados-membros não têm, portanto, competência para adoptar medidas que aí não estejam expressamente previstas.

20 Em consequência, a medida de encerramento de fronteiras unilateralmente adoptada pelas autoridades portuguesas não pode fundar-se validamente no artigo 36.° do Tratado.

21 Nestas condições, há que declarar a existência do incumprimento nos termos expressos no pedido da Comissão.

Quanto às despesas

22 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Portuguesa sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **Ao decidir encerrar as suas fronteiras à importação de suínos provenientes de outros Estados-membros, a República Portuguesa infringiu a Decisão 91/237/CEE da Comissão, de 25 de Abril de 1991, relativa às medidas de protecção contra a nova doença dos suínos, e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.**

2) **A República Portuguesa é condenada nas despesas.**

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Maio de 1993.

O secretário O presidente

J.-G. Giraud O. Due