CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO apresentadas em 1 de Outubro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo o Tribunal é chamado a decidir se a República Italiana assegurou uma correcta aplicação da Directiva 79/109/CEE [1] do Conselho, de 24 de Janeiro de 1979, que modifica a Directiva 64/432/CEE [2] no que respeita à brucelose.

2. Segundo a jurisprudência do Tribunal, a *transposição* para o direito interno de uma *directiva não exige* necessariamente que as suas disposições sejam *retomadas formal e textualmente* numa disposição legal expressa e específica e pode, em função do seu conteúdo, ser satisfeita por um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de uma forma suficientemente clara e precisa, a fim de que, caso a directiva vise criar direitos para os particulares, os beneficiários tenham a possibilidade de conhecer a totalidade dos seus direitos e de os invocarem, se necessário, perante os tribunais nacionais [3].

3. Em contrapartida, as *simples práticas administrativas*, que são por natureza modificáveis por vontade da administração e desprovidas de uma publicidade adequada, não podem ser consideradas como execução válida da obrigação que incumbe aos Estados-membros por força do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CEE [4].

4. É à luz destes princípios que passo agora a examinar se a República Italiana transpôs correctamente a Directiva 79/109/CEE.

5. Recordemos em primeiro lugar que no decurso da audiência o agente da demandada admitiu que a vacina morta atenuada 45/20, referida no *artigo 6.°, alínea b), segundo travessão*, não foi ainda registada em Itália e que esta disposição não foi portanto ainda transposta para o direito nacional.

6. Os restantes problemas colocados pelo processo podem ser agrupados segundo duas rubricas, a saber, a das disposições aplicadas por circulares administrativas e a do regime aplicado em relação aos animais importados em proveniência dos outros Estados-membros.

A — As disposições aplicadas por circulares administrativas

7. Resulta das indicações fornecidas pelas autoridades italianas e nomeadamente do quadro estabelecido por elas a pedido do Tribunal que os artigos:

— 5.°, alínea ii), segundo parágrafo;

* Tradução do francês.

1 — JO L 29 de 3.2.1979, p. 20; EE 03 F15 p. 118.

2 — Directiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de polícia sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína, (JO de 29.7.1964 p. 1977; EE 03 F1 p. 77).

3 — Acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/República Federal da Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661; acórdão de 9 de Abril de 1987, Comissão/República Italiana, 363/85, Colect., p. 1733, n.° 7.

4 — Ver, nomeadamente, acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Comissão/Reino dos Países Baixos, 160/82, Recueil, p. 4637, n.° 4; acórdão de 15 de Março de 1983, Comissão/República Italiana, 145/82, Recueil p. 711, n.° 10; mais recentemente, o acórdão de 15 de Outubro de 1986, Comissão/República Italiana, 168/85, Colect., p. 2945, n.° 13.

— 7.°, alínea c), primeiro parágrafo;

— 8.°; e

— 9.°, ponto D

foram objecto das circulares administrativas n.° 65, de 16 de Abril de 1973, 25, de 23 de Junho de 1981, ou 32, de 30 de Abril de 1986.

8. Foi dito na audiência tratar-se de circulares *secundum legem* e não de circulares *contra legem*. Mas, para além do facto de estarmos perante uma distinção que, tanto quanto sei o Tribunal nunca fez, resulta de uma leitura atenta das disposições em causa que elas modificam indirectamente a directiva de base (a Directiva 64/432/CEE), ou permitem métodos de controlo alternativos que nela não estavam previstos, o que é equivalente a uma modificação.

9. Ora, a directiva de 1964 tinha sido transposta para a ordem jurídica italiana por uma lei, a Lei n.° 397, de 30 de Abril de 1986 (publicada na GURI n.° 153, de 11. 6. 1976). As disposições da directiva 71/109/CEE devem assim ser traduzidas em disposições internas que tenham o mesmo valor jurídico do que as que se destinam a modificar (acórdão de 6 de Maio de 1980, Comissão/Bélgica, 102/79, Recueil, p. 1473, 1486, n.° 10).

10. Devo no entanto reconhecer que o artigo 9.°, alínea D, constitui um caso limite. Este artigo completa o anexo C da Directiva 64/432/CEE, acrescentando-lhe a *descrição* de três métodos de análise ou testes dos quais apenas um foi aplicado pela Itália em virtude da faculdade de escolha que nesta matéria os Estados-membros possuem. Trata-se do teste ao antigénio brucélico tamponado (que figura na alínea D do artigo 9.°) tornado aplicável em Itália pelo decreto ministerial de 15 de Abril de 1981.

11. A *descrição* do método, não figura no entanto no decreto ministerial mas sim na Circular n.° 25, de 23 de Junho de 1981. A Comissão ficou informada deste facto mas não esclareceu se o considera suficiente. Parece no entanto ser desta opinião, já que, no decurso da audiência, não voltou a mencionar o artigo 9.°

12. Reconheço que é lícito perguntar se é verdadeiramente necessário que a definição técnica de um método de análise seja transposta para uma lei ou para um texto regulamentar, ou, pelo contrário, se uma circular não bastaria para tal efeito. Estes métodos destinam-se com efeito a ser aplicados pelos laboratórios autorizados ou pelos veterinários oficiais, e não pelos operadores económicos.

13. Contra este argumento pode no entanto afirmar-se, como faz a jurisprudência do Tribunal, que as circulares são livremente modificáveis pela administração, não oferecendo portanto todas as garantias de certeza jurídica. Aliás, recorde-se que as descrições dos métodos de análise que figuram em anexo à directiva de base de 1964 tinham sido publicadas em Itália em anexo à lei de 30 de Abril de 1976.

14. Parece-me assim que este novo método de análise, que tem o mesmo estatuto que os publicados em 1976, deveria também ser transposto na ordem jurídica interna por uma disposição legislativa.

15. Em resumo, proponho ao Tribunal que, de acordo com a sua jurisprudência constante, conclua que os artigos acima mencionados não foram transpostos de uma forma adequada e definitiva para o direito nacional e que a República Italiana não cumpriu, neste ponto, as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

B — A aplicação das disposições da directiva no que respeita aos animais importados de outros Estados-membros

16. A Comissão considera que, no que diz respeito a certas regras que foram introduzidas em Itália em matéria de controlos a efectuar à produção nacional, ou que não necessitavam de ser introduzidas para o território nacional porque os Estados-membros dispunham nessa matéria de uma faculdade de escolha, a Itália deveria ter previsto expressamente, num diploma, que os animais a importar que tivessem sido controlados segundo essas regras nos seus países de origem deveriam ser admitidos em importação.

17. Trata-se, em primeiro lugar, do problema da não introdução da noção de «região». O *artigo 1.°* da Directiva 79/109/CEE modificou o artigo 2.° da Directiva 64/432/CEE, acrescentando-lhe esta noção.

18. O *artigo 2.°*, em ligação com o *artigo 4.°* da Directiva 79/109/CEE, permite, em certas condições, reduzir os controlos relativos à brucelose numa «parte de um Estado-membro, composta por várias regiões contíguas». Para tal é necessária uma decisão da Comissão adoptada após o parecer favorável do Comité Veterinário Permanente [processo previsto no artigo 12.° da Directiva 64/432/CEE, introduzido pela Directiva 71/285/CEE (JO L 179 de 9.8.1971, p. 1; EE 03 F5 p. 67)].

19. A Comissão considera que, no estado actual, a legislação italiana não autoriza a importação de animais provenientes de uma parte do território de outro Estado-membro em que os controlos tenham também sido reduzidos.

20. A Comissão menciona em seguida o *artigo 3.°* da Directiva 79/109/CEE. Este artigo modifica o anexo A, ponto II-A 1, da Directiva 64/432/CEE, que define o que se entende por «efectivo bovino oficialmente indemne de brucelose».

21. Enquanto que na anterior versão da alínea c), subalínea i), deste capítulo o método da seroaglutinação podia apenas ser substituido por três testes do anel, a partir de agora passa a poder também ser substituído por um teste ao antigénio brucélico tamponado.

22. Como já ficou assinalado, este novo método foi declarado aplicável em Itália pelo decreto ministerial de 15 de Abril de 1981. A Comissão alega, no entanto, que este decreto ministerial se intitula «plano *nacional* de profiláxia contra a brucelose bovina» e que, portanto, a disposição em causa não se aplica à importação.

23. Por último, o *artigo 5.°* da Directiva 79/109/CEE introduz no anexo A, ponto II-A, alínea c), subalíneas ii) e iii), quatro testes serológicos que podem ser utilisados à escolha. A Itália, no quadro do decreto ministerial de 15 de Abril de 1981, escolheu, no que respeita aos controlos efectuados em território nacional, o teste de seroaglutinação ou o teste ao antigénio brucélico. Não previu a utilização do teste de plasmoaglutinação nem do teste do anel de leite sobre plasma sanguíneo.

24. Compreendo bem o ponto de vista da Comissão, que sustenta que a Itália deveria ter previsto expressamente num texto legislativo ou regulamentar que os bovinos controlados mediante os dois métodos não previstos para efeito dos controlos efectuados no interior do país deviam, apesar disso, ser aceites em importação.

25. Não considero no entanto esta argumentação da Comissão convincente e gostaria de referir a este respeito a Lei italiana n.° 397, de 30 de Abril de 1976, já citada, que aplicou a Directiva 64/432/CEE. Segundo o n.° 11 dessa lei, «os animais das espécies bovina e suína expedidos para Itália a partir de outros Estados-membros da CEE devem corresponder às mesmas garantias sanitárias previstas para a expedição de Itália para outros Estados-membros. Todavia, os referidos animais devem ser apresentados ao controlo veterinário realizado na fronteira, acompanhados de certificados conformes com os modelos I a IV que figuram no anexo F, e redigidos em língua italiana».

26. De acordo com o n.° 15 da mesma lei «os veterinários em serviço nas fronteiras proibirão a entrada em território italiano dos animais das espécies bovina suína e provenientes dos Estados-membros da Comunidade Económica Europeia:

a) se esses animais estiverem afectados por uma doença contagiosa ou forem suspeitos de estarem afectados ou contaminados;

b) se o controlo praticado na fronteira permitir constatar que as garantias previstas pelo certificado não foram fornecidas para estes animais».

27. Que conclusões se podem tirar destas normas?

28. A afirmação do princípio geral segundo o qual «os animais expedidos para Itália... devem corresponder às mesmas garantias sanitárias previstas para os animais expedidos de Itália para outros Estados-membros» poderia fazer crer que a Itália só deixa entrar no seu território animais provenientes de efectivos controlados segundo regras em todos os aspectos idênticas às aplicadas no controlo em Itália, mesmo nos campos em que a directiva permite aos Estados-membros a faculdade de escolha.

29. Esta impressão poderia ser reforçada pelo penúltimo parágrafo da Circular Administrativa n.° 32, de 30 de Abril de 1986, onde se lê que «as disposições previstas em matéria de brucelose para os bovinos expedidos de Itália para a Comunidade Económica Europeia são também válidos para os bovinos de criação ou de produção importados dos Estados-membros».

30. Na minha opinião não se deve no entanto retirar tal conclusão porque:

— a própria Comissão reconhece que nenhum entrave às trocas foi até agora constatado (quanto à importância da ausência de problemas práticos, veja-se o acórdão de 10 de Julho de 1986, Comissão/Itália, 235/84, Colect., p. 2291, n.° 4);

— a lei prevalece sobre a circular;

— a lei, ao utilizar a expressão as «mesmas garantias», pode ser interpretada no sentido de que qualquer controlo efectuado no país de origem em conformidade com a directiva satisfaz tal condição;

— a parte «operacional» da lei de 1976 é constituída pelo seu n.° 15, que define de uma forma limitativa as razões pelas quais o acesso ao território italiano pode ser proibido.

31. É verdade que este n.° 15 não segue exactamente os termos do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 64/432/CEE, que tem as seguinte redacção:

«Cada país destinatário poderá proibir a introdução de animais das espécies bovina ou suína no seu território, se se tiver constatado, por ocasião de um exame efectuado no porto fronteiriço por um veterinário oficial:

a) que esses animais estão afectados, suspeitos de estar afectados ou contaminados por qualquer doença de declaração obrigatória;

b) que não foi observado, para esses animais, o disposto nos artigos 3.° e 4.°»

32. Segundo a directiva, o «exame efectuado no posto fronteiriço» abrange simultaneamente as hipóteses a) e b), enquanto que na lei italiana só para efeitos da alínea b) é necessário tal exame. Mas é difícil conceber que um veterinário oficial italiano possa concluir que há contaminação de animais sem lhes ter feito um exame.

33. Aliás, a alínea b) da lei italiana tem um alcance mais restrito do que a alínea b) da directiva, que visa todos os casos em que o exame efectuado permitiu constatar que as disposições dos artigos 3.° e 4.° da directiva não foram observadas. A lei italiana, por seu lado, parece apenas referir-se ao caso em que o certificado contém omissões ou inexactidões.

34. De qualquer modo, que eu saiba, a conformidade das disposições acima mencionadas da lei italiana com as da Directiva 64/432/CEE nunca foi contestada pela Comissão. Podemos portanto supor que essa lei não é passível de crítica.

35. Por outro lado, a Directiva 64/432/CEE prevê que os animais exportados devem ser acompanhados de certificados de sanidade. Os modelos destes certificados anexos à lei italiana são conformes aos previstos pela directiva acima mencionada, com as modificações da Directiva 71/285/CEE de 19 de Julho de 1971 (JO L 179 de 9.8.1971, p. 1; EE 03 F5 p. 67).

36. Ora, resulta, em minha opinião, dos artigos mencionados pela lei italiana e da forma em que estão redigidos os certificados sanitários, que um veterinário da administração italiana não pode recusar a entrada no território nacional a animais provenientes de uma «parte de um Estado-membro composta de diversas regiões contíguas» (artigo 2.° da directiva de 1979) para a qual os controlos foram reduzidos, ou que tenham sido controlados de acordo com um dos métodos não aplicados em Itália.

37. Com efeito, os certificados sanitários não mencionam o conceito de «região», mas apenas os de «efectivo bovino oficialmente indemne de brucelose» ou de «efectivo bovino indemne de brucelose».

38. É aquando da classificação de um efectivo bovino numa destas categorias que a noção de «região» ou a aplicação de um método de análise alternativo pode desempenhar uma função. É no entanto evidente que um veterinário italiano não pode deixar de se guiar, a este respeito, pela apreciação feita pelo veterinário do país de exportação.

39. É evidente que todo o sistema se baseia no princípio da confiança mútua entre os serviços oficiais.

40. Isto resulta nomeadamente do sétimo considerando da directiva de base (a Directiva 64/432/CEE), que tem a seguinte redacção:

«considerando que, para que os Estados-membros possam ter garantias no que diz respeito ao cumprimento destas condições, é necessário prever a emissão, por um veterinário oficial, de um certificado de inspecção veterinária que acompanhe os animais até ao local de destino».

41. O certificado estabelece assim uma espécie de presunção de sanidade que só pode ser afastada pelo resultado do exame eventualmente feito na fronteira.

42. Por outro lado, importa também notar que, para além dos testes que servem para classificar um efectivo na categoria «oficialmente indemne» ou «indemne» de brucelose, a Directiva 64/432/CEE prevê no artigo 3.° que os animais *destinados à exportação* devem ser submetidos a testes adicionais nos 30 dias que precedem o embarque.

43. Trata-se, no que respeita aos bovinos de uma seroaglutinação [n.° 3 alínea c), com a redacção introduzida pelas directivas 66/600/CEE e 71/285/CEE] e, relativamente aos suínos, de uma seroaglutinação e de uma reacção de fixação do complemento (n.°4, alterado pela Directiva 71/285/CEE).

44. Estes dois tipos de testes são os únicos mencionados nos certificados sanitários. Ora, ambos os testes foram tornados obrigatórios em Itália pela lei de 30 de Abril de 1976.

45. Parece-me assim de excluir que um veterinário oficial italiano — salvo se violar a lei do seu país — possa recusar o acesso ao território nacional de um animal sob pretexto de que ele é originário de uma «parte de um Estado-membro composta por várias regiões contíguas» em que os controlos tenham sido reduzidos ou de um efectivo controlado por via de um dos novos métodos de análise introduzidos pela Directiva 79/109/CEE.

46. Podemos assim concluir que, mesmo no seu estado actual, a legislação italiana não impede que a directiva atinja o resultado visado em matéria de importações para este Estado-membro. Tal é confirmado pelo facto de nenhuma dificuldade ter sido constatada na prática.

Conclusões

47. Por todas as razões expostas, proponho ao Tribunal que declare que, ao não adoptar no prazo estabelecido as disposições necessárias para aplicar os artigos 5.°, ponto ii), segundo parágrafo, 6.°, segundo travessão, 7.°, alínea c), primeiro parágrafo, 8.° e o artigo 9.°, alínea D, da directiva 79/109/CEE, do Conselho, de 24 de Janeiro de 1979, que modifica a Directiva 64/432/CEE no que respeita à brucelose, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

A acção deve ser julgada improcedente quanto ao restante.

Como a Comissão apenas obteve vencimento parcial, proponho que seja condenada em um terço das despesas.