

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 2 de Outubro de 1986 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

1. Estas conclusões referem-se a uma acção nos termos do artigo 169.º do Tratado CEE, intentada pela Comissão das Comunidades Europeias contra a República Helénica. Este Estado é acusado de restringir a importação da carne de bovino fresca a determinados cortes; tal violaria, portanto, o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum dos mercados no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), o qual reforça neste contexto o princípio da livre circulação das mercadorias, consagrado nos artigos 30.º e seguintes do Tratado.

Os factos remontam a 16 de Março de 1983. Nessa data a Comissão apresentou ao Governo grego as apreensões de alguns agentes económicos relativamente às medidas que tinha em preparação no tocante às importações de carne de bovino. As autoridades de Atenas responderam-lhe em 29 de Março seguinte, assegurando que no sector em causa não existiam nem estavam em preparação medidas susceptíveis de restringir as trocas intracomunitárias; mas em 9 de Dezembro do mesmo ano, o artigo 1.º, quarto parágrafo, do Regulamento da polícia sanitária n.º 56/83 modificou o artigo 319.º, nono parágrafo, do Regulamento n.º 72/77, estabelecendo que «a importação de carne fresca de bovino e a compra e venda de carne fresca nacional da (mesma) espécie... entre um produtor e terceiros

(armazenista, retalhista etc.) e também a compra e venda de carne fresca importada ou nacional... entre um grossista e terceiros (retalhistas, hoteleiros, restaurantes etc.) efectua-se exclusivamente em peças não desossadas e numa das formas... previstas pelo Decreto presidencial n.º 186/81, a saber: a) carcaças, meias carcaças e quartos ditos “compensados”; b) quartos dianteiros normais com dez costelas; c) quartos traseiros com três costelas».

Perante a adopção desta modificação, a Comissão reagiu primeiro enviando um telex (20 de Dezembro de 1983), a que o Governo grego respondeu em 2 de Fevereiro de 1984 e, depois, literalmente submersa pelas reclamações dos agentes, iniciando de urgência o processo previsto pelo artigo 169.º (7 de Março de 1984). A carta de notificação, datada de 17 de Abril de 1984, julgou a norma citada incompatível com a organização comum de mercado no sector de carne de bovino e com o artigo 30.º do Tratado CEE.

Todavia, durante o mesmo período de tempo as autoridades gregas adoptaram novas medidas. Assim, por Decisão n.º E 6/1264, de 8 de Março de 1984, dispôs o ministro do Comércio que: a) a importação de carne fresca de bovino seria autorizada apenas na forma de carcaças ou de meias carcaças mas não de quartos; b) as respectivas facturas-padrão deveriam descrever em pormenor as qualidades das carcaças importadas e indicar o nome e os códigos dos matadouros em que a carne tinha sido adquirida. Oito dias mais tarde, o mesmo

* Tradução do italiano.

ministro retrocedeu parcialmente: com efeito, a Decisão n.º E 6/1478 permitiu de novo a importação de carne na forma de quartos, mas limitando-a às peças que façam parte da mesma carcaça.

No mesmo dia em que foi emanada a segunda decisão a Comissão pediu explicações às autoridades gregas. Estas responderam (11 de Maio de 1984) negando ainda que a legislação helénica pusesse entraves às transacções comunitárias de carne de bovino. Nessa altura a Comissão decidiu abrir um novo processo, relativo às duas decisões de 1984, por violação do Regulamento (CEE) n.º 805/68 e do artigo 30.º do Tratado CEE. A carta de notificação foi enviada em 6 de Julho de 1984; seguiram-se o parecer fundamentado (30 de Outubro de 1984), a resposta do Governo de Atenas (4 de Janeiro de 1985) e, por fim, a acção sobre a qual sois chamados a pronunciar-vos (30 de Abril de 1985).

2. Como disse, a Comissão considera que a disciplina em causa (artigo 1.º, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 56 da polícia sanitária e decisões ministeriais E 6/1264 e E 6/1478 é susceptível de entrar directa ou indirectamente, actualmente ou no futuro, as trocas intracomunitárias de carne de bovino e constitui, portanto, uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas, vedada pelo artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 805/68; tal norma — relembro — reafirma o princípio sancionado pelo artigo 30.º do Tratado, ao abrigo do qual os agentes económicos são livres de escolher as formas de corte da carne a importar ou a exportar dentro da Comunidade.

Mais precisamente, a Comissão observa: a) que estando em vigor o Decisão n.º E 6/1264 (8 a 16 de Março de 1984),

verificou-se um bloqueamento total das importações de carne de bovino fresca; com efeito, enquanto o comprimento médio das carcaças inteiras e das meias carcaças é de 2,40 m a 2,50 m, a altura útil das camionetas que transportam a carne não ultrapassa 2,10 m; b) que a ulterior Decisão n.º E 6/1478 não trouxe correcções substanciais a este estado de coisas.

3. As acusações assim resumidas, o Governo de Atenas opôs, tanto na fase pré-contenciosa (resposta ao parecer fundamentado) como no decurso deste processo, os seguintes argumentos: a) a norma em causa não constitui entrave ao comércio da carne de bovino; b) ela não prejudica as importações; c) a justificá-la estão, em todo o caso, as dificuldades com que as autoridades gregas deparam em seguir a evolução dos preços dos diferentes cortes de carne nos mercados externos; d) a necessidade de combater as fraudes monetárias nas transacções.

Em apoio do primeiro argumento, o Governo helénico sublinha que metade das necessidades nacionais de carne de bovino fresca são cobertas por importações de origem comunitária em 90 %; donde, sendo a mercadoria em causa um alimento fundamental, seria de todo inconcebível impedir a sua importação. Acrescenta-se que as medidas em exame não entravaram, nem directa nem indirectamente, a importação de carne. O contrário é que é verdadeiro: de facto, enquanto ela vigorou, o volume das carnes de proveniência comunitária aumentou e nada permite afirmar que na sua ausência tal aumento teria sido mais significativo.

No quadro do segundo argumento, o Governo de Atenas observa que as referidas medidas dizem respeito a *toda* a carne de

bovino fresca vendida na Grécia e, portanto, também à nacional não menos do que à importada. Daqui resulta ser impossível censurar-lhe propósitos discriminatórios em relação a esta última.

Com o terceiro e o quarto argumentos, a República Helénica abandona o campo do artigo 30.º, para fundamentar a sua defesa nas excepções ao princípio da livre circulação, previstas pelo artigo 36.º do Tratado ou inferidas pelo Tribunal ao interpretar tal disposição. Afirma, em especial, que até meados de 1982, as autoridades tinham verificado uma diferença, primeiro exígua e depois sensível, entre os preços reais praticados nos mercados exteriores representativos, da carne de bovino fresca e os que figuravam nas facturas-padrão juntas aos pedidos de autorização para efectivação das operações cambiais necessárias às aquisições. O Governo decidiu, então, combater tal fenómeno controlando os preços do mercado internacional da carne de bovino e, tendo-se apercebido desta intenção, os importadores mudaram de método; isto é, cessaram de comprar a carne em lotes conformes a uma mesma posição aduaneira, passando a adquiri-la em peças isoladas previstas, em posições diferentes, juntando cortes nobres com cortes menos apreciados e facturando-os todos como carne de qualidade superior. Ora, é evidente que tal sobre facturação contornava sistematicamente as regras monetárias e, ao mesmo tempo, repercutia-se sobre o preço da carne, em prejuízo dos consumidores.

Foi, justamente, para pôr fim a estas práticas que as autoridades helénicas consideraram indispensáveis e adoptaram, com êxito, as medidas impugnadas pela Comissão. Visando garantir que não se faça uso da ope-

ração de câmbio para fins diversos daqueles para que ela foi autorizada, as referidas normas encontram a sua justificação da perspectiva do controlo da exportação de capitais e são conformes aos princípios sancionados no acórdão de 31 de Janeiro de 1984, nos processos apensos 286/82, 26/83, Luisi e Carbone, Recueil 1984, p. 377.

4. Afirimo, desde já, que nenhum destes argumentos me persuade. Assim, desde logo o da alínea a). Invocando as estatísticas, a Grécia sustenta que as normas controvertidas determinaram verdadeiramente um aumento das importações; mas tal dado não basta para excluir a sua configuração como medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas. Para que se lhes aplique semelhante qualificação é, de facto, suficiente que a medida seja susceptível de entravar *potencialmente* o comércio entre os Estados-membros; e é evidente que é este o caso. Qualquer um compreende que se a carne fosse importável em cortes diversos dos autorizados, as trocas seriam mais simples e o volume das importações poderia aumentar.

As medidas *em causa* entravam, portanto, as trocas e são contrárias, quer ao artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 805/68 quer aos artigos 30.º e 34.º do Tratado que, segundo a jurisprudência do Tribunal, constituem «parte integrante da organização comum dos mercados (agrícolas)». Como se notou, tais sistemas fundam-se «no princípio de um mercado aberto, ao qual têm livre acesso todos os produtores e cujo funcionamento se rege unicamente (pelos) instrumentos jurídicos previstos por esta organização». «São pois, incompatíveis com (os seus) princípios... todas as disposições ou práticas nacionais susceptíveis de modificar os fluxos de importação ou de exportação, ou de influenciar a formação dos preços de

mercado, pelo facto de impedirem os produtores de proceder livremente às compras e às vendas no Estado em que estão estabelecidos ou em qualquer outro Estado-membro, nas condições pela regulamentação comunitária». Daqui resulta que «qualquer intervenção de um Estado-membro... (excepto) aquelas que estão especificamente previstas pelo regulamento comunitário, arrisca-se a entrar o funcionamento da organização comum de mercado e a criar vantagens injustificadas para certos grupos de produtores ou de consumidores, em detrimento da economia de outros Estados-membros ou de outros grupos económicos na Comunidade» (acórdão de 29 de Novembro de 1978, processo 83/78, Pigs Marketing Board, Recueil 1978, p. 2347, n.ºs 55, 57, 58 e 60).

Se o primeiro argumento é falacioso, o segundo, que contesta a natureza discriminatória da disciplina em questão, nega a própria evidência. É certo que o Regulamento n.º 56/83 parece ter por objecto também o comércio interno; não assim as medidas introduzidas pelas decisões n.º 1264 e n.º 1478 que dizem respeito *expressis verbis* às carnes importadas e, portanto, dão lugar a uma discriminação fundada na origem das mercadorias.

5. Passemos aos últimos dois argumentos com os quais o Governo helénico crê jogar as suas melhores cartas. As normas controvertidas — afirma em substância — respondem a uma dupla exigência: controlar os preços e evitar as fraudes monetárias. Justificam-se, portanto, com base no artigo 36.º do Tratado.

A primeira observação assenta numa admisão de impotência: a estrutura do sistema

aduaneiro grego, diz-se, é tal que impede as autoridades de recolher os dados relativos à formação dos preços e de controlar os diversos lotes de carne. Contudo, este argumento apresenta-se desprovido de valor, se é verdade que, segundo uma jurisprudência assente, nenhuma dificuldade administrativa pode justificar a violação de normas fundamentais do ordenamento comunitário. Tenha-se presente que, por força do artigo 65.º do acto de adesão, a Grécia era obrigada a suprimir todas as restrições às importações no momento do seu ingresso na Comunidade; tais normas são-lhe, portanto, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 1981.

Quanto à segunda exigência — à luta contra as fugas de capitais e defesa da moeda nacional — deve, antes, observar-se que a invocação do acórdão Luisi e Carbone não é pertinente. Nesse processo — recorde — o Tribunal declarou que, nos termos do artigo 106.º do Tratado: a) as transferências de divisas para fins de turismo, tratamentos médicos, estudo e viagens de negócios constituem pagamentos e não movimentos de capitais mesmo quando sejam efectuados mediante transferência material de notas de banco; b) as restrições a estes pagamentos são suprimidas no fim do período transitório; c) os Estados-membros conservam o poder de velar por que as transferências de divisas pretensamente destinadas aos fins enumerados na alínea a) não mascarem movimentos ilícitos de capitais. Ora, parece-me que tais princípios não têm qualquer relação com o caso concreto. Aqui trata-se, efectivamente, de pagamentos em divisas que, tal como as trocas a que se referem, foram liberalizados a partir da adesão da Grécia à Comunidade.

Dito isto, não se vê o que possa impedir o Governo helénico de combater as fraudes

monetárias mediante controlos, efectuados por amostra, da identidade das peças de carne, da exactidão das informações incluídas nas respectivas facturas e da documentação monetária. Uma vez que em outros Estados-membros estes controlos, acompa-

nhados por sanções administrativas e/ou penais adequadas, deram bons resultados, considero que as medidas *em causa* são em todo o caso, contrárias ao princípio de proporcionalidade, isto é, são, excessivas por referência ao fim prosseguido.

6. Por todas as considerações até aqui desenvolvidas, proponho que seja concedido provimento à acção intentada em 30 de Abril de 1985 pela Comissão das Comunidades Europeias contra a República Helénica e que seja declarado que, ao autorizar a importação de carne de bovino apenas em peças com determinada forma, este Estado faltou às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino, e dos artigos 30.º e seguintes do Tratado CEE.

Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento Processual, a República Helénica, parte vencida, deve ser condenada ao pagamento das despesas com o processo.