Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 13 de setembro de 2016[1]

Processo C-141/15

Doux SA,
maître Sophie Gautier, agindo na qualidade de administradora para a recuperação judicial da Doux SA,
e
SCP Valliot-Le Guenevé-Abittbol, representada por maître Valliot, agindo na qualidade de administrador para a recuperação judicial da Doux SA,
contra
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo tribunal administratif de Rennes (Tribunal Administrativo de Rennes, França)]

«Requisitos para a concessão de restituições à exportação — Interpretação do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 612/2009 — Qualidade sã, leal e comercial — Significado da expressão comercializados no território da União Europeia 'em condições normais' — Limites previstos para o teor de água em carne de aves de capoeira congelada — Obsolescência dos limites previstos — Direitos do exportador relativos a controlos do teor da água e pedidos de contra-análise dos controlos»

1. O método de refrigeração utilizado para produzir carne de aves de capoeira congelada resulta na absorção de água pelo produto final. A legislação da União estabelece os limites para o teor total de água (ou seja, o teor de água fisiológica natural e de água adicionalmente absorvida) considerados admissíveis. No presente pedido de decisão prejudicial, o tribunal administratif de Rennes (Tribunal Administrativo, Rennes) solicita orientações quanto à interpretação destas regras em conjugação com as medidas da União que regulam o pagamento das restituições à exportação.

2. A política agrícola comum confere à União uma série de ferramentas que lhe permitem apoiar o preço obtido pelos produtos produzidos pelos operadores económicos no seu território e que são exportados para países terceiros. As restituições à exportação pagas aos produtores de carne de aves de capoeira a fim de lhes permitir exportar aves de capoeira da União (incluindo frango congelado) com lucro para o mercado mundial, onde os preços são mais baixos do que no mercado interno da União, são de especial relevância para as presentes conclusões. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se as normas do Regulamento (CE) n.º 543/2008[2] de comercialização para a carne de aves de capoeira e, em especial, as disposições que estabelecem os limites previstos para o teor de água devem ser respeitadas para que se considerem preenchidos os requisitos para a obtenção de restituições à exportação consagrados no Regulamento (CE) n.º 612/2009, que regula o regime das

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira (JO 2008, L 157, p. 46). Este regulamento revogou o Regulamento (CEE) n.º 1538/91 da Comissão, de 5 de junho de 1991, que estatui regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 1906/90 do Conselho que estabelece normas de comercialização para as aves de capoeira (JO 1991, L 143, p. 11). V., igualmente, nota 5 das presentes conclusões.

restituições à exportação para estes produtos [3]. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber ainda se os métodos de teste utilizados para determinar se as carcaças de frango congelado têm um teor de água que ultrapassa os referidos limites são válidos. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 543/2008 contém disposições suficientemente precisas para permitir que as autoridades nacionais competentes realizem controlos para verificar o teor de água da carne de frango congelada e se os procedimentos para os operadores económicos apresentarem pedidos de contra-análise aos resultados dos controlos nos matadouros respeitam o direito fundamental a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [4].

I – Legislação

Regulamento n.º 1234/2007

3. O Regulamento (CE) n.º 1234/2007 [5] estabelecia normas que regulavam, nomeadamente, a organização comum do mercado no setor da carne de aves de capoeira. O ponto 2 da secção B do Anexo XIV dispunha que a carne de aves de capoeira destinada a ser exportada para fora da União não estava sujeita às normas de comercialização estabelecidas no referido regulamento [6].

4. A alínea e) do artigo 121.º do mesmo regulamento conferia poderes à Comissão Europeia para aprovar as normas de execução, nomeadamente, no que dizia respeito às normas de comercialização relativas à carne de aves de capoeira. Tais medidas abrangiam «as regras a aplicar quanto às percentagens de absorção de água durante a preparação das carcaças e pedaços de carcaças frescos, congelados e ultracongelados, bem como às indicações a incluir a esse respeito» [artigo 121.º, alínea e), vii)].

Regulamento n.º 543/2008

5. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento, a carne de aves de capoeira pode ser classificada nas categorias «A» ou «B». Para ser classificada numa das categorias ao abrigo dessa disposição, as carcaças de aves de capoeira devem satisfazer as exigências mínimas elencadas, ou seja, devem ser: a) intactas; b) limpas, isentas de matéria estranha visível, sujidade ou sangue; c) isentas de qualquer cheiro estranho; d) isentas de manchas visíveis de sangue, exceto aquelas que sejam pequenas e pouco visíveis; e) isentas de ossos partidos salientes; e f) isentas de contusões graves. Para ser classificada na classe A, a carne de aves de capoeira deve satisfazer determinados critérios adicionais (estabelecidos no n.º 2 do artigo 7.º) [7].

3 — Regulamento da Comissão, de 7 de julho de 2009, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO 2009, L 186, p. 1).

4 — JO 2010, C 83, p. 389.

5 — Regulamento do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento OCM única) (JO 2007, L 299, p. 1). Este regulamento revogou o Regulamento n.º 1906/90 do Conselho, de 26 de junho de 1990, que estabelece normas de comercialização para as aves de capoeira (JO 1990, L 173, p. 1). Por seu turno, o Regulamento n.º 1234/2007, que era o instrumento legislativo em vigor à data dos factos na origem dos litígios no processo principal, foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (JO 2013, L 347, p. 671).

6 — V., igualmente, artigo 116.º do Regulamento n.º 1234/2007. O ponto 2 da secção B do Anexo XIV do referido regulamento estava anteriormente consagrado no primeiro travessão do n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento n.º 1906/90.

7 — A distinção entre as categorias A e B é feita em função de controlos de amostras e do número de defeitos detetados num lote de amostras. O n.º 2 do artigo 8.º contém um quadro indicativo do número admissível de unidades defeituosas em cada lote. Para os frangos de classe B, a tolerância de unidades defeituosas é o dobro das do frango de classe A (artigo 8.º, n.º 4). No que diz respeito às aves de capoeira produzidas na União, as autoridades nacionais competentes são obrigadas a proibir a comercialização de lotes que tenham um número de defeitos superior aos permitidos para o frango classificado como B (artigo 8.º, n.º 5).

6. O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 543/2008 dispõe que, «sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 16.º […], os frangos congelados e ultracongelados só podem ser vendidos na [União] com fins comerciais ou como atividade profissional se o teor de água não superar os valores tecnicamente inevitáveis, determinados pelo método de análise do Anexo VI (método do escorrimento) ou pelo método de análise do Anexo VII (método químico)» [8]. As autoridades competentes de cada Estado-Membro devem garantir que os matadouros adotam todas as medidas necessárias para respeitar esta disposição [9].

7. O processo de verificação da absorção de água no estabelecimento de produção («controlo no estabelecimento») é estabelecido no Anexo IX. Os limites do teor de água estranha do ponto 10 do referido anexo são os seguintes: i) refrigeração por ventilação 0%; ii) refrigeração por aspersão e ventilação 2% e iii) refrigeração por imersão 4,5%.

8. O artigo 16.º estabelece:

«1. Nos matadouros, devem ser efetuados controlos regulares de água absorvida em conformidade com o Anexo IX, ou controlos nos termos do Anexo VI, pelo menos uma vez por cada período de trabalho de oito horas.

Sempre que estes controlos revelem que a quantidade de água absorvida é superior à autorizada nos termos do presente regulamento, tendo em conta a água absorvida pelas carcaças durante os estádios da preparação não sujeitos a controlo, e, de qualquer modo, sempre que a quantidade de água absorvida ultrapasse os níveis referidos no ponto 10 do Anexo IX ou no ponto 7 do Anexo VI, os matadouros introduzem, de imediato, nos sistemas de preparação os ajustamentos técnicos necessários.

2. Nos casos referidos no segundo parágrafo do n.º 1 e, de qualquer modo, pelo menos de dois em dois meses, os controlos do teor de água referido no n.º 1 do artigo 15.º são efetuados, por amostragem, relativamente aos frangos congelados e ultracongelados de cada matadouro, em conformidade com os Anexos VI ou VII, consoante a escolha da autoridade competente do Estado-Membro. Estes controlos não são efetuados relativamente às carcaças para as quais tenha sido produzida prova considerada suficiente pela autoridade competente de que se destinam exclusivamente à exportação.

[…]

5. Se os resultados dos controlos referidos no n.º 2 revelarem que foram excedidos os limites admissíveis, o lote em questão é considerado não conforme ao presente regulamento. No entanto, neste caso, o matadouro em questão pode solicitar que seja efetuada uma contra-análise no laboratório de referência do Estado-Membro, por um método a escolher pela autoridade competente do Estado-Membro. Os custos dessa contra-análise são suportados pelo detentor do lote.

8 — Os limiares do teor de água («limites previstos») encontram-se estabelecidos nos Anexos VI [«Determinação da quantidade de água resultante da descongelação (método do escorrimento)»] e VII [«Determinação do teor total de água dos frangos (método químico)]. O «método do escorrimento» é o método utilizado para determinar a quantidade de água resultante do processo de descongelação dos frangos congelados ou ultracongelados (nas presentes conclusões, a expressão «frangos congelados» deve ser lida como abrangendo também frangos ultracongelados). Se os seguintes limites forem ultrapassados, considera-se que foi absorvida água em excesso durante a preparação: i) ventilação 1,5%; ii) aspersão e ventilação 3,3%; e iii) imersão 5,1% (ponto 7 do Anexo VI). O «método químico» é utilizado para determinar o teor total de água dos frangos congelados, procedendo-se à determinação dos teores de água e de proteína de amostras de carcaças homogeneizadas destas aves. Os resultados são calculados em conformidade com as regras estabelecidas no ponto 6 do Anexo VII, que estabelece determinadas fórmulas para esse efeito. O ponto 6.5 dispõe que, se o valor médio do teor de água de sete carcaças (tal como determinado no ponto 6.2) não for superior ao valor obtido no ponto 6.4 (que estabelece determinadas fórmulas para a determinação do teor de água tecnicamente inevitável resultante dos processos de ventilação, aspersão e ventilação, e imersão), a quantidade de aves submetida a controlo é considerada conforme.

9 — V. artigo 15.º, n.º 2.

6. Quando, se necessário após essa contra-análise, o lote em questão for considerado não conforme ao presente regulamento, a autoridade competente adota as medidas adequadas para permitir que esse lote seja comercializado na [União] apenas se tanto as embalagens individuais como as embalagens coletivas das carcaças em questão forem marcadas pelo matadouro, sob controlo da autoridade competente, com uma fita adesiva ou um rótulo de que conste, em letras maiúsculas vermelhas, pelo menos uma das menções constantes do Anexo X.

O lote referido no primeiro parágrafo permanecerá sob controlo da autoridade competente até ser tratado em conformidade com o disposto no presente número ou até lhe ser dado qualquer outro destino. Caso lhe sejam apresentadas provas de que o lote referido no primeiro parágrafo se destina à exportação, a autoridade competente adota todas as medidas necessárias para impedir que esse lote seja comercializado na [União].

As menções referidas no primeiro parágrafo são colocadas de modo a que sejam facilmente visíveis, claramente legíveis e indeléveis. Não devem, de forma alguma, ser ocultadas, obscurecidas ou interrompidas por outras inscrições ou imagens. As letras devem ter uma altura de, pelo menos, um centímetro nas embalagens individuais e dois centímetros nas embalagens coletivas» [10].

9. Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, os Estados-Membros devem adotar «as medidas práticas para a realização das ações de controlo previstas nos artigos 15.º, 16.º […] em todos os estádios de comercialização, incluindo a fiscalização das importações provenientes de países terceiros no momento do desalfandegamento, de acordo com os Anexos VI e VII. Os Estados-Membros dão conhecimento dessas medidas aos outros Estados-Membros e à Comissão. […]»

Regulamento n.º 612/2009

10. O artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009 [11] dispõe o seguinte:

«Sempre que os produtos não sejam de qualidade sã, leal e comercial na data da aceitação da declaração de exportação, não será concedida qualquer restituição.

Os produtos satisfazem a exigência do primeiro parágrafo sempre que possam ser comercializados no território da [União] em condições normais e sob a designação constante do pedido de concessão da restituição e sempre que, quando sejam destinados ao consumo humano, a sua utilização para esse fim não fique excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.

A questão de saber se os produtos satisfazem as exigências referidas no primeiro parágrafo deve ser examinada em conformidade com as normas ou usos em vigor na [União].

No entanto, sempre que, no país de destino, os produtos exportados estejam submetidos a condições especiais obrigatórias, nomeadamente sanitárias ou de higiene, que não correspondam às normas ou usos em vigor na [União], a restituição será igualmente concedida. Compete ao exportador demonstrar, a pedido da autoridade competente, que os produtos correspondem às citadas condições obrigatórias no país terceiro de destino.

Além disso, podem ser adotadas disposições especiais relativamente a certos produtos.»

10 — A versão portuguesa do texto do rótulo referido no primeiro parágrafo do n.º 6, estabelecida no Anexo X, é a seguinte: «Teor de água superior ao limite [UE]».

11 — O Regulamento n.º 612/2009 revogou e substituiu o Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão, de 15 de abril de 1999 (JO 1999, L 102, p. 11). Este regulamento tinha, por seu turno, revogado e substituído o Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de novembro de 1987 (JO 1987, L 351, p. 1).

Código aduaneiro

11. À data dos factos, a verificação de mercadorias para exportação era regida pelo Regulamento (CE) n.º 450/2008 [12]. A pessoa que efetuava uma declaração aduaneira («declarante») tinha o direito de assistir à verificação das mercadorias e à extração de amostras, ou de nelas se fazer representar (artigo 118.º, n.º 2). O declarante também tinha o direito de requerer uma verificação ou uma extração de amostras suplementares das mercadorias caso considerasse que os resultados obtidos pelas autoridades competentes não eram válidos (segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 119.º).

Regulamento n.º 1276/2008

12. O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1276/2008 [13] determina que este regulamento estabelece determinadas regras de controlo da regularidade das operações que conferem o direito ao pagamento das restituições à exportação. O artigo 5.º, n.º 4 dispõe que sempre que existam suspeitas definidas quanto à qualidade sã, íntegra e comercializável de um produto, compete à estância aduaneira de exportação verificar o respeito das disposições da União aplicáveis.

II – Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais

13. A Doux SA é um operador económico que produz carne de aves de capoeira na União. As suas atividades incluem a exportação de frango congelado para países terceiros. A Doux recebeu restituições à exportação ao abrigo do regime da União que rege a organização comum do setor da carne de aves de capoeira. Para receber estas restituições, a Doux deve apresentar garantias (cauções) de que irá cumprir as obrigações apropriadas à exportação de carne de aves de capoeira congelada. As obrigações incluem o cumprimento do requisito de «qualidade sã, leal e comercial» dos produtos exportados, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º n.º 612/2009.

14. O Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) realizou testes à carne de aves de capoeira para exportação da Doux e concluiu que o teor de água dos produtos excedia os limites previstos nos Anexos VI e VII do Regulamento n.º 543/2008. Consequentemente, em 22 de julho de 2013, a FranceAgriMer adotou a decisão (a seguir «decisão controvertida») mediante a qual bloqueou as liberações das cauções relacionadas com pedidos de restituições à exportação em processos recebidos depois de 21 de abril de 2013 [14]. A Doux interpôs recurso perante o órgão jurisdicional de reenvio com vista à anulação da referida decisão.

15. A Doux alega que os limites previstos no artigo 15.º do Regulamento n.º 543/2008 não são aplicáveis às exportações e que a decisão controvertida enferma de erro de direito, uma vez que faz o direito às restituições à exportação depender do teor de água da carne de aves de capoeira congelada exportada.

12 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO 2008, L 145, p. 1, a seguir «código aduaneiro»). Este regulamento revogou o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992 (JO 1992, L 302, p. 1), referido pela Comissão nas suas observações escritas. O Regulamento n.º 450/2008 foi revogado e substituído pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1), com efeitos a partir de 29 de outubro de 2013. V., igualmente, n.º 14 e nota 14 das presentes conclusões.

13 — Regulamento da Comissão, de 17 de dezembro de 2008, relativo à vigilância por controlo físico das exportações de produtos agrícolas que beneficiam de restituições ou de outros montantes (JO 2008, L 339, p. 53).

14 — A decisão de reenvio não contém nenhuma informação sobre a data precisa em que os controlos dos lotes de frango congelado para exportação da Doux foram realizados. Por conseguinte, analisei o presente caso com referência à legislação da União em vigor na data da decisão controvertida.

16. A FranceAgriMer considera que, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009, as restituições à exportação não devem ser concedidas se os produtos em causa não puderem ser comercializados na União em condições normais e se não forem de «qualidade sã, leal e comercial» na data da aceitação da declaração de exportação. A carne de aves de capoeira congelada com um teor de água superior aos limites previstos não cumpre o requisito do artigo 28.º, n.º 1, e, por conseguinte, não é elegível para beneficiar da restituição.

17. O órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais:

«1) Constitui o limite máximo do teor de água fixado no artigo 15.º do Regulamento […] n.º 543/2008 e nos seus Anexos VI e VII uma exigência de 'qualidade sã, leal e comercial' na aceção do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 612/2009] e do acórdão de 7 de setembro de 2006, Nowaco Germany? [15]

2) Pode uma ave de capoeira congelada, que ultrapassa o teor de água fixado no artigo 15.º do Regulamento […] n.º 543/2008 e nos seus Anexos VI e VII, acompanhada de um certificado sanitário emitido pela autoridade competente, ser comercializada na União em condições normais, na aceção do artigo 28.º do Regulamento […] n.º 612/2009 e, sendo caso disso, em que condições?

3) É conforme ao direito da União […], nomeadamente ao princípio da segurança jurídica, que o limite do teor de água continue fixado em 5,1%, nos termos do Anexo VI do Regulamento [n.º 543/2008], e que se mantenha inalterado desde há várias dezenas de anos, apesar das alterações alegadas nas práticas de criação e das críticas apresentadas em certos estudos científicos quanto ao caráter obsoleto deste valor-limite?

4) São os Anexos VI e VII do Regulamento n.º 543/2008 suficientemente precisos para a realização dos controlos previstos no artigo 15.º do [Regulamento n.º 543/2008] ou deve a França definir 'medidas práticas para a realização das ações de controlo' 'em todos os estádios de comercialização', sob pena de tornar inoponíveis os controlos realizados durante a fase da exportação dos produtos?

5) Podem os pedidos de contra-análise que se aplicam, nos termos das disposições conjugadas dos n.os 2 e 5 do artigo 16.º do Regulamento n.º 543/2008, aos resultados dos controlos nos matadouros[…] ser alargados aos controlos realizados na fase da comercialização dos produtos exportados, na presença das partes, nomeadamente em aplicação do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

18. Foram apresentadas observações escritas pela Doux, pelo Governo francês e pela Comissão, que também apresentaram alegações orais na audiência de 3 de março de 2016.

III – Apreciação

Quanto à admissibilidade

19. A Doux, a República Francesa e a Comissão alegam que o pedido de decisão prejudicial não apresenta uma descrição suficientemente detalhada dos factos que deram origem à decisão controvertida. Por conseguinte, poderá haver, pelo menos, algumas dúvidas sobre a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

15 — Acórdão de 7 de setembro de 2006, Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522).

20. Segundo jurisprudência constante, a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito da União que seja útil para o órgão jurisdicional nacional implica que este deva definir o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que coloca ou, pelo menos, explicar as hipóteses factuais em que as questões se baseiam. As informações fornecidas nas decisões de reenvio não devem apenas permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis, mas devem também dar aos governos dos Estados-Membros, bem como às demais partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Para ter a certeza de que os elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional de reenvio satisfazem esses requisitos, há que ter em consideração a natureza e o alcance das questões submetidas [16].

21. Nas suas observações escritas, as partes salientam determinadas lacunas na descrição dos factos. Segundo a Doux, o mercado mundial dos frangos congelados é dominado por dois exportadores brasileiros que detêm cerca de 70% daquele mercado. A própria Doux tem cerca de 15% do mercado mundial, sendo o terceiro maior exportador do mundo e o principal exportador europeu. Atualmente, a sobrevivência económica da Doux está ameaçada em consequência das penalidades que lhe foram impostas pela FranceAgriMer [17].

22. O Governo francês esclarece, nas suas observações escritas, que a Doux beneficia de restituições à exportação desde meados dos anos 70. Entre março de 2010 e março de 2013, as autoridades aduaneiras francesas realizaram controlos ao teor de água do frango congelado para exportação produzido pela Doux. Os limites previstos foram ultrapassados na maioria dos lotes inspecionados. Na sequência de uma troca de correspondência entre a França e a Comissão relativa à questão de saber se a carne de aves de capoeira congelada em causa era suscetível de beneficiar de restituições à exportação, a Comissão instaurou um processo de apuramento de contas contra a República Francesa. No entender da Comissão, para a carne de aves de capoeira congelada poder beneficiar das restituições à exportação ao abrigo do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009, o seu teor de água deveria respeitar os limites previstos. A Comissão considerou que as autoridades francesas não monitorizaram adequadamente o teor de água dos frangos em questão, o que levou a que a Comissão tivesse sido induzida a reembolsar pagamentos de restituições indevidas. A França informou que não concorda com a interpretação que a Comissão faz da legislação em causa, mas que decidiu adotar a decisão controvertida enquanto se aguarda que o Tribunal de Justiça profira uma decisão sobre o caso.

23. Em meu entender, embora o contexto factual descrito na decisão de reenvio apresente lacunas, as questões submetidas levantam um problema claro de interpretação. É pedido ao Tribunal de Justiça que dê orientações sobre as normas que regem os limites previstos para o teor de água em aves de capoeira congeladas conjugadas com as normas relativas à regulação das restituições à exportação. A questão de saber quais dos factos invocados pelas partes é que o órgão jurisdicional de reenvio considera, em última instância, provados não é determinante. Consequentemente, entendo que o Tribunal de Justiça dispõe de elementos suficientes para poder responder a estas questões.

16 — Acórdão de 17 de julho de 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, n.os 24 a 27 e jurisprudência referida).

17 — Parece-me que por «penalidades» a Doux pretende referir-se ao valor das cauções relacionadas com pedidos de restituições à exportação bloqueados. Este ascende a 52 106 394,36 euros.

Quanto ao mérito

Quanto à terceira questão

24. Começarei por analisar a terceira questão, com a qual o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é conforme ao direito da União, nomeadamente ao princípio da segurança jurídica, que os limites previstos no ponto 7 do Anexo VI do Regulamento n.º 543/2008 se mantenham inalterados desde há várias dezenas de anos, apesar das críticas apresentadas em certos estudos científicos quanto ao caráter obsoleto deste valor-limite. Se a aplicação destes limites for considerada contrária ao direito da União, não será necessário responder às restantes questões.

25. A Doux alega que os limites previstos são obsoletos porque não refletem o atual conhecimento científico [18]. Por conseguinte, os limites não são compatíveis com i) o Regulamento n.º 1234/2007 que incorpora as disposições do Regulamento n.º 1906/90, incluindo a regra de que os limites previstos devem ser frequentemente atualizados dado o seu caráter técnico [19] e ii) o princípio de que as regras devem refletir o contexto em que produzem os seus efeitos. A Doux afirma igualmente que os limites previstos são contrários ao princípio da segurança jurídica.

26. O Governo francês considera que só se torna necessário responder à terceira questão se a resposta do Tribunal de Justiça à primeira e segunda questões for negativa. A Comissão considera que os limites previstos no ponto 7 do Anexo VI do Regulamento n.º 543/2008 são válidos.

27. Concordo com a opinião expressa pelo advogado-geral J. Mischo nas suas conclusões no processo National Farmers' Union [20] de que, no domínio jurídico, nada é intangível e que qualquer legislador tem o dever de verificar, «[…] se não permanentemente, pelo menos periodicamente, que as normas que estabeleceu ainda respondem às necessidades da sociedade e, por outro [lado], modificar ou mesmo revogar as normas que já não se justificam e que já não são adequadas ao novo contexto no qual devem produzir os seus efeitos».

28. Ora, em meu entender, os limites atualmente previstos não são incompatíveis com o direito da União, pelos seguintes motivos.

29. Em primeiro lugar, a Comissão, há cerca de oito anos, estabeleceu regras de execução no que respeita à comercialização da carne de aves de capoeira, com base no artigo 121.º, alínea e), do Regulamento n.º 1234/2007, ao adotar o Regulamento n.º 543/2008 [21]. Embora seja verdade que os limites previstos nos Anexos VI e VII deste último regulamento são os mesmos que anteriormente constavam do Regulamento n.º 2891/93, não é pelo mero decurso do tempo que estes limites (inalterados) se tornam agora obsoletos. A Comissão esclarece nas suas observações escritas que está neste momento a realizar novos estudos científicos, fazendo particular referência a um estudo

18 — Segundo a Doux, os estudos científicos demonstram que os desenvolvimentos verificados na criação de aves de capoeira e na idade/peso no momento da ida para o matadouro podem ter causado alterações no teor de água fisiológica na carne das aves de capoeira (água que normalmente está presente, por exemplo, nos frangos) produzidas na União que justificam uma revisão periódica dos limites previstos. Com efeito, o teor de água fisiológica nas aves de capoeira modernas é mais elevado do que era nas aves criadas aquando da fixação dos limites, em 1993. Tanto as raças criadas para consumo como para técnicas de criação mudaram desde então. Consequentemente, a carne provém atualmente de aves mais jovens e que têm um teor mais elevado de água fisiológica e um teor mais baixo de proteínas do que as aves criadas antigamente.

19 — A Doux baseia-se no sétimo considerando do Regulamento n.º 1906/90, segundo o qual era provável que as regras de execução do referido regulamento necessitassem de alterações frequentes dado o caráter técnico dos problemas levantados.

20 — C-241/01, EU:C:2002:415, n.º 51 das conclusões.

21 — Os limites previstos nos Anexos VI e VII deste regulamento são regras relativas às percentagens de absorção de água durante a preparação das carcaças e pedaços de carcaças frescos, congelados e ultracongelados, para efeitos do artigo 121.º, alínea e), vii), do Regulamento n.º 1234/2007.

igualmente citado pela Doux [22]. Por conseguinte, parece-me demasiado simplista afirmar que a Comissão não cumpriu o seu dever de verificar se os limites atualmente previstos são adequados. A Comissão está a acompanhar de perto esta questão. Dado que a decisão de não alterar os limites de 1993 foi tomada em 2008, que existe evidência científica adicional a ser avaliada e que atualmente nos encontramos em meados de 2016, é razoável esperar que a Comissão, agindo com a devida diligência administrativa, decida muito em breve se os limites devem ou não ser revistos. Tal não significa necessariamente que a reapreciação dos limites previstos, à luz da evidência científica atual, conduza automaticamente a um aumento dos limites do excesso de água ou que, se tal acontecer, os mesmos sejam aumentados para uma determinada percentagem. Esta é uma decisão que, em princípio, faz parte do poder de apreciação de que dispõe o legislador da União.

30. A Doux pretende basear a alegação de que a Comissão é obrigada a atualizar periodicamente os limites previstos relativos ao teor de água nas disposições do Regulamento n.º 1906/90 constantes do Regulamento n.º 1234/2007. Contudo, não existe nenhuma disposição em vigor no Regulamento n.º 1234/2007 que imponha uma tal obrigação específica. Os considerandos 52 e 105 do Regulamento n.º 1234/2007 apenas referem que o novo regulamento incorpora uma série de regras anteriores, incluindo as do Regulamento n.º 1906/90, que foi devidamente revogado pelo Regulamento n.º 1234/2007.

31. O princípio da segurança jurídica também não pode ser invocado em apoio da causa da Doux. Este princípio exige que as regras de direito da União permitam aos interessados conhecer com exatidão a extensão das obrigações que lhes são impostas e que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade [23]. As regras atuais respeitam este princípio, na medida em que o conteúdo e o alcance dos limites previstos, em especial para o método do escorrimento do ponto 7 do Anexo VI, não são ambíguos. Na inexistência destas regras, não haveria segurança jurídica.

32. Por conseguinte, concluo que os limites previstos para o teor de água no frango congelado, estabelecidos no ponto 7 do anexo VI do Regulamento n.º 543/2008, são compatíveis com o direito da União.

Quanto à primeira e segunda questões

33. Com a primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio solicita orientações quanto à interpretação do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009, fazendo particular referência à exigência de que, para poderem beneficiar de restituições à exportação, os produtos devem ser de «qualidade sã, leal e comercial». Esta exigência é satisfeita se o teor de água da carne de aves de capoeira para exportação exceder os limites previstos no artigo 15.º, do Regulamento n.º 543/2008? O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em especial, se estes produtos são comercializados «em condições normais», na aceção das normas que regem o pagamento das restituições à exportação.

34. A Comissão interpreta o artigo 15.º do Regulamento n.º 543/2008 e o artigo 28.º do Regulamento n.º 612/2009 no sentido de que a carne de aves de capoeira congelada deve satisfazer os limites previstos para poder beneficiar de restituições à exportação. A Doux e o Governo francês não concordam com este entendimento.

22 — Um estudo recente solicitado pela Comissão é o *Study of physiological water content of poultry reared in the EU* (*Estudo do teor de água fisiológica das aves de capoeira criadas na UE*), relatório final (relatório LGC/CPFC/2012/492). Este estudo submeteu a amostragem bandos provenientes de sete Estados-Membros, os quais, em conjunto, representavam mais de 70% da produção total de aves de capoeira da União, com base em valores relativos a 2009. O estudo concluiu que as aves mais jovens continham ligeiramente mais água e ligeiramente menos proteínas quando comparadas com os resultados de um estudo anterior (1993); e que havia fortes indícios que corroboravam uma decisão de alteração dos limites na legislação da União, de modo a refletirem os frangos criados na União em 2012 (v. p. 8).

23 — V., designadamente, acórdão de 29 de março de 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comissão e Comissão/ArcelorMittal Luxembourg e o. (C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190, n.º 68), e, mais recentemente, acórdão de 10 de setembro de 2015, Nannoka Vulcanus Industries (C-81/14, EU:C:2015:575, n.º 61).

35. Também não aceito a interpretação que a Comissão faz da legislação em causa.

– Observações preliminares — acórdão Nowaco Germany

36. O Tribunal de Justiça analisou o significado da exigência de «qualidade sã, leal e comercial» dos produtos no acórdão Nowaco Germany. Na sequência de uma inspeção a duas remessas de frango congelado, as autoridades competentes da Alemanha verificaram que alguns produtos continham defeitos — as amostras apresentavam algumas carcaças com ossos partidos e salientes. As restituições à exportação foram, assim, fixadas pelas autoridades competentes em 0 marco (DEM) [posteriormente ajustadas para metade das restituições à exportação devidas pelo Finanzgericht (Tribunal Tributário, Alemanha)]. A Nowaco alegou que resultava do artigo 1.º, n.º 3, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1906/90 [24] que as normas de comercialização nele previstas não eram aplicáveis às exportações de carne de aves de capoeira e que, consequentemente, deveria ter direito à totalidade das restituições à exportação.

37. O Tribunal de Justiça rejeitou as alegações da Nowaco. Vale a pena examinar o seu raciocínio com um certo detalhe.

38. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça recordou que já tinha decidido, num contexto análogo, que «a exigência de 'qualidade sã, leal e comercial' é uma condição geral e objetiva para a concessão de uma restituição e que um produto que não pode ser comercializado no território [da União] 'em condições normais' não preenche essas exigências de qualidade» [25]. O Tribunal de Justiça referiu que «o facto de o caráter comerciável de um produto 'em condições normais' ser um elemento inerente ao conceito de 'qualidade sã, leal e comercial' resulta claramente da regulamentação relativa às restituições à exportação para os produtos agrícolas, na medida em que, desde o Regulamento n.º 1041/67 [26], todos os regulamentos pertinentes reproduziram quer o conceito de 'qualidade sã, leal e comercial' quer o critério do caráter comercial do produto 'em condições normais', como exigência para que um produto possa dar direito a uma restituição à exportação» [27]. Por conseguinte, «para poder ser considerado de 'qualidade sã, leal e comercial' e conferir direito a restituições à exportação, um produto exportado da [União] para um país terceiro deve poder ser comercializado no território da [União] 'em condições normais', e […] deve cumprir as normas de qualidade às quais está sujeita a sua comercialização na [União] com vista ao consumo humano» [28].

39. Em seguida, o Tribunal de Justiça confirmou que as normas da União não fixavam critérios de exportabilidade enquanto tais. Ainda que um produto não cumprisse as normas de qualidade necessárias para ser comercializado na União em condições normais (àquela data, as normas dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º 1538/91), podia, em princípio, ser exportado [29]. Estas normas não eram aplicáveis às operações de exportação propriamente ditas; serviam unicamente para fixar o direito a uma contribuição financeira concedida pela União [30]. Uma interpretação que permitisse subvencionar as exportações de produtos que não respondem às condições de comercialização no interior da União demonstraria uma incoerência do sistema da União das restituições à exportação [31].

24 — O artigo 1.º, n.º 3, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1906/90 dispunha: «As disposições do presente regulamento não são aplicáveis […] à carne de aves de capoeira destinada a ser exportada para fora da [União]». À época dos factos do presente processo, havia uma disposição equivalente no Anexo XIV, secção B, I, ponto 2 a), do Regulamento n.º 1234/2007.

25 — N.º 27 e jurisprudência referida.

26 — Regulamento n.º 1041/67/CEE da Comissão, de 21 de dezembro de 1967, que estabelece modalidades de aplicação das restituições à exportação no setor dos produtos sujeitos a um regime de preço único (JO 1967, 314, p. 9).

27 — N.º 28.

28 — N.º 30.

29 — N.º 35.

30 — N.º 36.

31 — N.º 37 e jurisprudência referida.

40. O Tribunal de Justiça estabeleceu então uma distinção crucial (no n.º 38 do acórdão) entre dois tipos de exigências. A primeira categoria incluía «as condições mínimas previstas no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1538/91 (tais como, entre outras, a isenção de qualquer matéria ou cheiros estranhos e de manchas visíveis de sangue)». Estas eram descritas como «exigências que se referem diretamente à qualidade dos produtos». Por conseguinte, o incumprimento destas exigências significava que o produto não satisfazia as normas de comercialização aplicáveis na União. O segundo tipo de exigências era descrito como «outras disposições do mesmo regulamento que não tenham relação com essa qualidade (por exemplo, as relativas à denominação e à rotulagem dos produtos), que têm por objetivo informar o consumidor e os operadores económicos». O Tribunal de Justiça declarou sobre *essas* exigências que as mesmas «não podem ser invocadas para efeitos de aplicação do artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87» (ou seja, da disposição que na época regia a disponibilidade das restituições à exportação).

41. Em meu entender, os princípios estabelecidos no acórdão Nowaco Germany também são pertinentes neste contexto.

42. Contudo, importa ainda notar que, no acórdão Nowaco Germany, o conceito daquilo que deveria ser considerada «qualidade sã, leal e comercial» era diretamente determinado por referência às regras internas de execução das normas de comercialização na União, nomeadamente os artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º n.º 1538/91. No presente caso, existem *dois* conjuntos de disposições cuja interação o Tribunal de Justiça deve ter em consideração. Em primeiro lugar, as normas atuais de comercialização aplicáveis na União. Para efeitos do presente caso, as normas pertinentes são as constantes dos artigos 15.º *e* 16.º, do Regulamento n.º 543/2008 [32]. Em segundo lugar, o disposto no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009, que regula as circunstâncias em que são devidas restituições à exportação e que contém uma disposição importante relativa às circunstâncias em que os produtos «satisfazem» as exigências de qualidade sã, leal e comercial [33].

– *Análise*

43. Começarei por recordar o historial legislativo das normas que regem, respetivamente, a classificação de aves de capoeira consideradas de qualidade adequada ao consumo humano e o teor de água. As regras de classificação foram introduzidas pelo Regulamento n.º 1538/91 (o antecessor legal do Regulamento n.º 543/2008), segundo o qual a carne de aves de capoeira era classificada em duas categorias, «A» e «B». Enquanto a qualidade da carne classificada como «A» é superior à da carne classificada como «B», ambas são consideradas como inteiramente comercializáveis no mercado interno. Dois anos mais tarde, o Regulamento n.º 2891/93 [34] introduziu no Regulamento n.º 1538/91 normas que regulam os limites do teor de água nas aves de capoeira congeladas. Estas normas mantiveram-se inalteradas na sua essência e encontram-se atualmente nos artigos 15.º e 16.º do Regulamento n.º 543/2008.

44. Passando às normas que regem o teor de água, a posição básica ao abrigo do artigo 15.º é a de que os frangos congelados só podem ser vendidos com fins comerciais ou como atividade profissional se o teor de água não superar os valores tecnicamente inevitáveis, determinados pelos métodos de análise do escorrimento ou químico [35]. Contudo, o primeiro parágrafo do n.º 6 do artigo 16.º contém uma *autorização específica* que permite que os frangos cujo teor de água supere os limites admissíveis sejam, ainda assim, comercializados («[…] a autoridade competente adota as medidas adequadas *para*

32 — Estas normas estavam anteriormente consagradas no artigo 14.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1538/91, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento n.º 2891/93.

33 — Esta disposição foi introduzida pela primeira vez no artigo 21.º do Regulamento n.º 800/1999. O Tribunal de Justiça reconheceu que esta disposição confirmou a situação jurídica existente na data em que entrou em vigor (v. acórdão Nowaco Germany, n.º 29 e jurisprudência referida).

34 — Regulamento (CEE) n.º 2891/93 da Comissão, de 21 de outubro de 1993 (JO 1993, L 263, p. 12).

35 — V. nota 8 das presentes conclusões.

permitir que esse lote seja comercializado na [*União*])», embora sujeitos a rigorosas exigências de rotulagem («apenas se tanto as embalagens individuais como as embalagens coletivas das carcaças em questão forem marcadas pelo matadouro, sob controlo da autoridade competente, com uma fita adesiva ou um rótulo de que conste, em letras maiúsculas vermelhas, pelo menos uma das menções constantes do Anexo X»). O segundo e terceiro parágrafos do artigo 16.º estabelecem salvaguardas adicionais destinadas a garantir que se os frangos forem comercializados na União Europeia — e *podem* manifestamente sê-lo — são etiquetados de modo adequado e visível.

45. O artigo 16.º, n.º 6, segundo parágrafo, último período, prevê apenas uma exceção a estas exigências de rotulagem: «Caso lhe sejam apresentadas provas de que o lote referido […] se destina à exportação, a autoridade competente adota todas as medidas necessárias para impedir que esse lote seja comercializado na [União]».

46. Pode — evidentemente — afirmar-se que os frangos que apresentem tal rótulo são apresentados ao consumidor (ou ao operador económico que os adquire por grosso para processamento subsequente) de um modo diferente dos frangos cujo teor de água se situa dentro dos limites estabelecidos pelo Regulamento n.º 543/2008. Na verdade, o objetivo é precisamente esse. As normas de execução do artigo 16.º garantem, através das exigências rigorosas de rotulagem, que o adquirente é avisado de que os frangos com aquele rótulo têm um teor de água mais elevado. Não é difícil imaginar que o mesmo esperará, consequentemente, pagar um preço mais baixo pelo frango do que o preço a que os frangos que *não* têm este rótulo serão vendidos. Contudo, ambos são frangos que podem ser legalmente comercializados na União. Com efeito, é razoável presumir que estão em concorrência entre si.

47. Aqui chegados, parece-me pertinente recordar a distinção que o Tribunal de Justiça estabelece no acórdão Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522) entre «exigências que se referem diretamente à qualidade dos produtos» e «outras disposições […] que não tenham relação com essa qualidade (por exemplo, as relativas à denominação e à etiquetagem dos produtos)». À primeira vista, a exigência do artigo 16.º, n.º 6, poderia parecer uma exigência de rotulagem que, uma vez satisfeita, permite que o produto com esse rótulo seja colocado no mercado da União tal como *qualquer outro frango que satisfaça todos os restantes requisitos aplicáveis à qualidade do produto*. Regressarei a esta questão adiante quando analisar mais em pormenor o conceito de «em condições normais» [36].

48. Sublinho que cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio, na qualidade de único juiz de facto, proceder às averiguações necessárias para saber se os frangos congelados relativamente aos quais a Doux solicita as restituições satisfaziam ou não todos os requisitos aplicáveis à qualidade do produto. A questão de princípio aqui em causa é a de saber se os frangos com um teor de água que ultrapassa os limites previstos podem ser legalmente comercializados na União. A resposta a esta questão de princípio parece ser afirmativa.

49. Debruçar-me-ei em seguida sobre a norma específica que regula a elegibilidade para beneficiar de restituições, constante do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009. Os produtos em causa no processo principal tinham «qualidade sã, leal e comercial», de modo a satisfazerem o primeiro parágrafo da referida disposição?

50. Nos termos do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 28.º, *considera-se que* os produtos satisfazem a exigência de qualidade sã, leal e comercial sempre que: i) possam ser comercializados no território da União «em condições normais e sob a designação constante do pedido de concessão da restituição» [37] e sempre que ii) «quando sejam destinados ao consumo humano, a sua utilização para esse fim não fique excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado».

36 — V. n.os 62 a 65 das presentes conclusões.

37 — O caráter comercializável do produto «em condições normais» é um elemento inerente à exigência de «qualidade sã, leal e comercial»: v. acórdão de 1 de dezembro de 2005, Fleisch-Winter (C-309/04, EU:C:2005:732, n.º 21).

51. É relativamente fácil apreciar a segunda condição.

52. A Doux apresentou exemplos de certificados sanitários emitidos pelas autoridades francesas que indicam que a carne de aves de capoeira em causa foi certificada como sendo «saudável» na medida em que era, designadamente, livre de doenças infecciosas, tinha sido preparada em conformidade com as regras de higiene da União e era própria para consumo humano.

53. Por um lado, embora o Regulamento n.º 543/2008 não contenha nenhuma exigência de emissão de certificados sanitários para a carne de aves de capoeira cujo teor de água ultrapasse os limites previstos, a existência de tal certificado é algo que o órgão jurisdicional de reenvio poderá ter em conta ao apreciar o cumprimento da segunda condição do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 28.º do Regulamento n.º 612/2009.

54. Por outro lado, não é necessário que a carne de aves de capoeira em causa seja classificada na categoria A na aceção do artigo 7.º do Regulamento n.º 543/2008. Os frangos classificados na categoria B também satisfazem a referida condição [38]. Assim, a qualidade da carne de aves de capoeira para consumo humano que é exportada deve ser *adequada à sua finalidade*, mas não é preciso demonstrar ser a melhor carne produzida na União.

55. Contudo, o preenchimento da segunda condição, embora necessário, não é suficiente para obter uma restituição. O facto de os produtos em causa satisfazerem os critérios de sanidade e serem objeto de uma transação comercial não implica que tenham caráter comerciável em condições normais e, por conseguinte, sejam considerados de qualidade sã, leal e comercial [39].

56. Que dizer, então, da primeira condição de que a carne de aves de capoeira em causa deve ser comercializada «em condições normais»?

57. A este respeito, importa analisar desde logo dois acórdãos nos quais o Tribunal de Justiça declarou que os produtos *não* estavam a ser comercializados em condições normais.

58. No acórdão SEPA (C-409/03, EU:C:2005:319), o operador económico exportou para países terceiros carne que tinha sido abatida em matadouros especiais (designados por «matadouros isolados»), nos termos das normas nacionais alemãs que regem o controlo sanitário das carnes e os abates de animais em caso de doença ou de emergência (por exemplo, um acidente). O operador económico recebeu restituições à exportação para carne produzida a partir destes animais até outubro de 1997. Em novembro de 1997, o pedido de restituições à exportação para uma remessa de carne bovina congelada proveniente de animais que tinham sido abatidos rapidamente por razões de emergência (por exemplo, na sequência de um acidente) foi recusado pela autoridade nacional competente por este produto não ser de «qualidade leal e comercial». Muito embora a carne fosse certificada como sendo adequada ao consumo humano, estava sujeita a restrições consideráveis ao abrigo do direito alemão. Estas restrições abrangiam a sua produção, tratamento ou comercialização. Em particular, a carne em causa só podia ser comercializada através de postos de venda dos matadouros isolados que tinham de ser aprovados e supervisionados pelas autoridades competentes. Além disso, a carne estava sujeita a restrições de circulação na (à época) Comunidade, uma vez que apenas podia ser comercializada em mercados locais. O Tribunal declarou que os produtos sujeitos a tais restrições não podiam ser considerados como comerciáveis em condições normais.

38 — Só não podem ser comercializados na União os frangos cuja qualidade fica abaixo da categoria B: v. nota 7 das presentes conclusões.

39 — Acórdão de 26 de maio de 2005, SEPA (C-409/03, EU:C:2005:319, n.º 30).

59. Parece-me que estas circunstâncias são muito diferentes das previstas no artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008. Nos termos do primeiro e terceiro parágrafos desta disposição, se o produto tiver o rótulo apropriado, «a autoridade competente adota as medidas adequadas para permitir que esse lote seja comercializado na [União]».

60. O acórdão Fleisch-Winter (C-309/04, EU:C:2005:732) também dizia respeito à recusa de um pedido de restituição de exportações para carne de bovino congelada. Havia dúvidas sobre se a carne em causa teria sido produzida no Reino Unido e introduzida na Bélgica, em violação da proibição de exportação introduzida pelas regras adotadas em matéria de proteção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (BSE) [40].

61. Os produtos sujeitos a uma proibição de exportação aplicável no território da União assim como a países terceiros, em resposta a uma situação como a da crise da BSE, não podem, claramente, ser considerados como comerciáveis em condições normais. Uma vez mais, parece-me que as circunstâncias do presente caso são muito diferentes.

62. O artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 é uma disposição de autorização. Longe de proibir a venda de carne de aves de capoeira cujo teor de água ultrapasse os limites previstos, o artigo 16.º, n.º 6, autoriza expressamente a sua comercialização na condição de se encontrar visivelmente rotulada [41].

63. Consequentemente, parece razoável deduzir desta disposição que o legislador da União consente que os frangos que preencham as restantes condições para serem considerados adequados ao fim a que se destinam «podem ser vendidos na [União] com fins comerciais ou como atividade profissional», ainda que o teor de água ultrapasse os limites previstos, desde que apresentem o rótulo adequado.

64. Este requisito de rotulagem não estabelece nenhuma restrição significativa à produção, ao tratamento ou à distribuição dos produtos em causa, em comparação com a carne de aves de capoeira que satisfaz os limites previstos. Assim (por exemplo), não se exige que os frangos com um teor de água que ultrapasse os limites previstos tenham de ser produzidos em instalações especiais, nem que tenham de ser distribuídos através de postos de venda diferentes dos dos frangos que respeitam os referidos limites ou só possam ser utilizados para determinados processos ou fins.

65. Por conseguinte, parece-me que, na inexistência de medidas que limitem a circulação no território da União da carne de aves de capoeira em causa ou de medidas que restrinjam significativamente a produção, o tratamento ou a distribuição desse produto no Estado-Membro onde a ave de capoeira é criada, a afixação de um rótulo nos termos do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 não é, por si só, suficiente para significar que a carne não é comercializada no território da União «em condições normais».

66. Recordo igualmente que, no acórdão Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522), o Tribunal de Justiça declarou expressamente que «outras disposições […] que não tenham relação com essa qualidade (por exemplo, as relativas à *denominação e à rotulagem* dos produtos), que têm por objetivo *informar* o consumidor e os operadores económicos, *não podem* ser invocadas para efeitos de [recusa de uma restituição]» (v. n.º 38 do acórdão, o sublinhado é meu) [42]. Parece-me que o rótulo afixado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 identifica o produto

40 — V. Decisão 96/239/CE da Comissão, de 27 de março de 1996, relativa a determinadas medidas de emergência em matéria de proteção contra a encefalopatia espongiforme dos bovinos (JO 1996, L 78, p. 47), conforme alterada pela Decisão 96/362/CE da Comissão, de 11 de junho de 1996 (JO 1996, L 139, p. 17), cujo artigo 1.º proibia o Reino Unido de expedir do seu território, com destino aos demais Estados-Membros e a países terceiros, carne de animais da espécie bovina abatidos naquele Estado-Membro.

41 — Nos termos do terceiro parágrafo do n.º 6 do artigo 16.º, os rótulos devem ser visíveis e as letras devem ter uma altura de, pelo menos, um centímetro nas embalagens individuais e dois centímetros nas embalagens coletivas.

42 — V. n.º 40 das presentes conclusões.

como «frango com teor de água superior ao limite UE» e, neste sentido, o *rótulo* atribui uma *denominação* diferente da do «frango convencional» [43]. É expectável que os frangos com teor de água em excesso sejam comercializados a um preço mais baixo do que os frangos que respeitam estes limites. E o objetivo do rótulo é *informar* os consumidores e os operadores económicos.

67. Por último, por uma questão de exatidão, acrescento que o quarto parágrafo do n.º 1 do artigo 28.º do Regulamento n.º 612/2009 prevê que «sempre que, no país de destino, os produtos exportados estejam submetidos a condições especiais obrigatórias, nomeadamente sanitárias ou de higiene, que não correspondam às normas ou usos em vigor na [União]», a restituição será igualmente concedida [44]. Estas regras fornecem presumivelmente proteção aos consumidores e/ou informações sobre o produto no grau considerado adequado pelas autoridades competentes do referido Estado terceiro. Pelo menos, é o que parece ser a abordagem expressamente adotada pelo legislador da União quando prevê que, naquelas circunstâncias, as restituições à exportação «*serão* […] concedidas» (o sublinhado é meu). Não foram fornecidas informações ao Tribunal de Justiça sobre se os produtos em causa são ou poderão ser abrangidos pela referida disposição. Esta também será uma questão que o órgão jurisdicional de reenvio deverá analisar, caso seja necessário.

– Considerações subjacentes

68. A Comissão alega que é necessário ter em conta que o regime das restituições à exportação tem por objetivo prestar apoio financeiro aos produtos exportados para o mercado mundial e evitar um excesso desses produtos no mercado interno que conduza a preços mais baixos e a uma diminuição dos rendimentos dos operadores económicos [45]. A carne de aves de capoeira que ultrapasse os limites previstos não deve poder beneficiar de restituições à exportação, uma vez que não concorre com a carne de aves de capoeira que cumpre aquelas regras. A exportação de frangos congelados de má qualidade prejudica a imagem dos produtos agrícolas da União e, por conseguinte, não merece apoio financeiro.

69. Não considero este entendimento convincente.

70. Em primeiro lugar, o pedido de decisão prejudicial não fornece ao Tribunal de Justiça quaisquer indícios sobre a forma como são distribuídas na União a carne de aves de capoeira que cumpre os limites previstos e a carne de aves de capoeira que os ultrapassa. Ambos os tipos de frango congelado podem ou não ser vendidos no mesmo ponto da cadeia de distribuição aos mesmos tipos de adquirentes, para os mesmos efeitos. Em segundo lugar, não é referido se a carne de aves de capoeira em causa foi certificada como sendo para exportação em conformidade com o segundo parágrafo do n.º 6 do artigo 16.º do Regulamento n.º 543/2008 [46]. Se fosse esse o caso, a autoridade competente teria sido obrigada a adotar as medidas necessárias para evitar que a carne de aves de capoeira que ultrapassasse os limites previstos fosse comercializada na União e a questão de saber se estava a concorrer com a carne de aves de capoeira que cumpria aqueles limites podia não se colocar [47]. Em terceiro lugar, parece intuitivamente plausível presumir que os frangos congelados comercializados no território da União em conformidade com as normas de rotulagem do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 provavelmente concorrem, na União, diretamente com a carne de aves de

43 — Com efeito, o Anexo X do Regulamento n.º 543/2008 estabelece o texto do rótulo utilizado no processo de denominação.

44 — V. n.º 10 das presentes conclusões.

45 — Segundo a Comissão, esta política foi agora alterada e a nova posição encontra-se refletida no Regulamento n.º 1308/2013.

46 — O anexo 4 às observações escritas da Doux contém três exemplos de «certificats sanitaires» («certificados sanitários»). Um certificado tem data de 31 de maio de 2013. Os outros dois certificados não têm data. Os certificados sanitários indicam que as autoridades francesas certificaram que a carne de aves de capoeira foi *aprovada* para exportação em todos os três casos. No entanto, não é claro se os certificados foram obtidos para efeitos de *certificação* da carne de aves de capoeira para exportação ou mesmo se foram sequer obtidos para efeitos do artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008.

47 — V. n.º 66 das presentes conclusões.

capoeira que respeita os limites previstos [48]. Cabe, obviamente, ao órgão jurisdicional de reenvio tirar as conclusões necessárias sobre a matéria de facto. Por último, parece um pouco tendencioso afirmar que a exportação de frangos congelados de «má qualidade» «prejudicará» a imagem dos produtos agrícolas da União, quando o mesmo produto pode, como vimos, ser aí legalmente comercializado.

71. Sublinho igualmente que a questão de saber se estas peças de frango congelado em particular estavam ou não efetivamente rotuladas, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 6, como tendo um teor de água excessivo é irrelevante para a análise da questão de princípio sobre se tais frangos são de «qualidade sã, leal e comercial». *Se* forem vendidos no mercado interno da União, estes frangos têm obviamente de ser rotulados. Mas estas remessas foram — com base nos factos — exportadas.

72. Por consequência, concluo que os frangos congelados e ultracongelados com um teor de água que ultrapassa os limites previstos no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 543/2008 podem ser considerados como tendo qualidade «sã, leal e comercial», dado que a carne de aves de capoeira pode ser comercializada no território da União «em condições normais» para efeitos do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009, desde que esteja rotulada em conformidade com o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 e não esteja sujeita a medidas especiais, em particular, os que restrinjam a sua circulação no território da União ou num mercado local de um Estado-Membro ou que limitem significativamente a sua produção, o seu tratamento ou a sua distribuição.

Quanto à quarta questão

73. Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os testes para averiguar se o teor de água dos frangos congelados ultrapassa os limites previstos são suficientemente precisos ou se as autoridades francesas devem adotar medidas ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 para a realização das necessárias ações de controlo das exportações.

74. Naturalmente, embora os regulamentos sejam diretamente aplicáveis no ordenamento jurídico nacional, existe uma exceção a esta regra nos casos em que as disposições do regulamento em causa *não* sejam suficientemente precisas [49]. O artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 enquadra-se nesta exceção, dado que exige especificamente que os Estados-Membros adotem medidas práticas para a realização das ações de controlo previstas, designadamente, nos artigos 15.º e 16.º, em relação aos frangos congelados comercializados na União.

75. No entanto, está aqui em causa a disponibilidade de apoio financeiro para os operadores económicos em relação a frangos congelados destinados a serem exportados para países terceiros, e essas regras não são aplicáveis. Ao invés, a situação rege-se pelo artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1276/2008, segundo o qual a estância aduaneira deve zelar para que as exportações tenham qualidade sã, leal e comercial, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 612/2009 previa. Para tanto, a estância aduaneira deve ter em conta as disposições da União aplicáveis, incluindo o artigo 15.º do Regulamento n.º 543/2008, bem como quaisquer disposições pertinentes, por exemplo, relativas à saúde animal. O artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1276/2008 não impõe aos Estados-Membros nenhuma obrigação de adotar medidas práticas.

76. Por conseguinte, concluo que os Estados-Membros não têm nenhuma obrigação, ao abrigo do Regulamento n.º 543/2008, de adotar medidas práticas para avaliar se o teor de água dos frangos congelados para exportação ultrapassa os limites estabelecidos nos Anexos VI e VII do referido regulamento.

48 — Ou seja, a concorrência direta eventualmente existente entre as duas variantes de frango legalmente comercializadas na União que permite optar entre o produto X (frango com um teor de água dentro dos limites previstos, a um preço mais elevado) e o produto Y (frango com um teor de água que ultrapassa estes limites, a um preço mais baixo).

49 — Acórdão de 7 de julho de 2011, Rakvere Piim e Maag Piimatööstus (C-523/09, EU:C:2011:460, n.os 16 a 18 e jurisprudência referida).

Quanto à quinta questão

77. O artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 dispõe que devem ser efetuados controlos regulares do teor de água dos frangos congelados, em matadouros, pelo menos de dois em dois meses, em conformidade com os Anexos VI ou VII. Se os resultados destes controlos demonstrarem que o teor de água ultrapassa os limites previstos, considera-se que os produtos não estão em conformidade com o Regulamento n.º 543/2008. No entanto, o matadouro pode solicitar uma contra-análise aos resultados, nos termos do artigo 16.º, n.º 5. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, com a quinta questão, se os exportadores também podem pedir uma contra-análise ao abrigo destas disposições, em relação à carne de aves de capoeira para exportação e se estes controlos devem ser realizados na presença do operador económico em causa.

78. Em meu entender, a resposta a esta questão é negativa.

79. Em primeiro lugar, o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 esclarece que não se exigem controlos do teor de água dos frangos congelados (conforme referido no artigo 15.º, n.º 1, do mesmo regulamento) relativamente às carcaças que se destinam exclusivamente à exportação. Conforme já referi, não resulta claro do pedido de decisão prejudicial se os produtos em causa foram *certificados* como sendo destinados exclusivamente à exportação (ou, não o sendo, exatamente em que momento passaram a destinar-se à exportação).

80. Em segundo lugar, os processos de verificação de mercadorias para exportação regem-se pelo código aduaneiro. Assim, naquela fase, as regras do artigo 16.º, n.ºs 2 e 5, do Regulamento n.º 543/2008 que abrangem frangos congelados comercializados no território da União não são aplicáveis. O código aduaneiro «prevê uma espécie de cooperação entre o exportador e a autoridade aduaneira nacional» [50]. À data dos factos no processo principal, o declarante (ou o exportador, no contexto do processo principal) tinha o direito de assistir à verificação das mercadorias e à extração de amostras, ou de nelas se fazer representar. Sobretudo, também tinha o direito de requerer uma verificação ou uma extração de amostras suplementares das mercadorias caso considerasse que os resultados obtidos pelas autoridades competentes não eram válidos [51].

81. Em terceiro lugar, ao apresentar um pedido de restituição, o exportador continua a declarar expressa ou implicitamente que o produto em causa é de «qualidade sã, leal e comercial». Compete ao exportador, de acordo com as regras do direito nacional em matéria de provas, demonstrar que aquela exigência está, efetivamente, satisfeita, se uma declaração for posta em causa pelas autoridades nacionais. À primeira vista, não me parece que seja um acordo censurável. Acresce que o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais diz exclusivamente respeito — tal como o artigo 41.º, n.º 1, esclarece expressamente — ao direito das pessoas «a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável». Consequentemente, não pode ser relevante para o relacionamento entre o operador económico e as autoridades aduaneiras.

82. Por último, uma vez que o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 não é aplicável aos processos de controlo da carne de aves de capoeira congelada para exportação, o direito a pedir uma contra-análise, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, do mesmo regulamento, também não é aplicável.

50 — Acórdão de 7 de setembro de 2006, Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522, n.º 63).

51 — V. n.º 11 das presentes conclusões.

IV – Conclusão

83. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo tribunal administratif de Rennes (Tribunal Administrativo de Rennes, França) da seguinte forma:

— Os limites previstos para o teor de água estabelecidos no ponto 7 do Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira, são compatíveis com o direito da União.

— Os frangos congelados e ultracongelados com um teor de água que ultrapasse os limites referidos no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 543/2008 podem ser considerados como tendo qualidade «sã, leal e comercial», dado que a carne de aves de capoeira pode ser comercializada no território da União Europeia «em condições normais» na aceção do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 612/2009 da Comissão, de 7 de julho de 2009, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, desde que esteja rotulada em conformidade com o artigo 16.º, n.º 6, do Regulamento n.º 543/2008 e não esteja sujeita a medidas especiais, em particular, que restrinjam a sua circulação no território da União ou num mercado local de um Estado-Membro ou que limitem significativamente a sua produção, o seu tratamento ou a sua distribuição.

— O Regulamento n.º 543/2008 não exige que os Estados-Membros adotem medidas práticas para avaliar se o teor de água dos frangos congelados para exportação ultrapassa os limites estabelecidos nos Anexos VI e VII do referido regulamento.

— Os n.ºs 2 e 5 do artigo 16.º do Regulamento n.º 543/2008 não regulam os processos de controlo dos frangos congelados para exportação. As regras relevantes são as do Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado).