

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-188/91*

I — Matéria de facto e tramitação processual

este propósito, o artigo 11.º, n.º 4, prevê a seguinte derrogação:

1. *Quadro jurídico*

A convenção sobre um regime de trânsito comum

«A estância aduaneira de partida pode dispensar a selagem quando, tendo em conta outras medidas eventuais de identificação, a descrição das mercadorias na declaração T1 ou T2 ou nos documentos complementares permita a sua identificação.»

Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, a convenção sobre um regime de trânsito comum concluída em 20 de Maio de 1987 entre a República da Áustria, a República da Finlândia, a República da Islândia, o Reino da Noruega, o Reino da Suécia, a Confederação Suíça (a seguir «países da AECL») e a Comunidade Económica Europeia (JO 1987, L 226, p. 2, a seguir «convenção»), estabelece medidas para o transporte de mercadorias em trânsito entre a Comunidade e os países da AECL, assim como entre os próprios países da AECL, incluindo, se for caso disso, mercadorias objecto de transbordo, reexpedidas ou armazenadas, através da introdução de um regime de trânsito comum independentemente do tipo e da origem das mercadorias.

O artigo 63.º do apêndice II da convenção dispõe que as autoridades aduaneiras de cada país podem dispensar determinados expedidores, ditos «autorizados», da apresentação na estância aduaneira de partida, das mercadorias e das declarações de trânsito de que essas mercadorias são objecto.

No respeitante ao conteúdo da autorização, o artigo 65.º do apêndice II prevê que

«A autorização a emitir pelas autoridades aduaneiras determinará, nomeadamente:

Esta convenção foi aprovada em nome da Comunidade por decisão do Conselho de 15 de Junho de 1987 (JO 1987, L 226, p. 1).

...

Nos termos do artigo 11.º da convenção, a identificação das mercadorias é em regra geral assegurada por meio de selagem que se efectua por capacidade ou por volume. A

b) o prazo em que e as modalidades segundo as quais o expedidor autorizado deve informar a estância aduaneira de partida das remessas a efectuar tendo em

* Língua do processo: alemão.

vista permitir-lhe proceder eventualmente a um controlo antes da saída das mercadorias;

do Regulamento (CEE) n.º 222/77 (artigo 11.º da convenção) quando for suficientemente pormenorizada para permitir um reconhecimento fácil da quantidade e da natureza das mercadorias.

...

- d) as medidas de identificação a tomar. Para esse efeito, as autoridades aduaneiras podem exigir que os meios de transporte ou os volumes se encontrem providos de selos dum modelo especial, admitidos pelas autoridades aduaneiras e apostos pelo expedidor autorizado.»

...

Disposições especiais aplicáveis às trocas comerciais com a Suíça e a Áustria

As disposições da convenção relativas à selagem devem ser aplicadas de modo estrito e segundo as seguintes modalidades:

O artigo 14.º da convenção institui uma comissão mista que é responsável pela gestão e pela boa aplicação da convenção. Para o efeito pode formular recomendações e, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 15.º, adoptar decisões, que serão executadas pelas partes contratantes segundo a sua legislação própria.

- sem prejuízo do que a seguir se prevê, a selagem é efectivamente obrigatória à saída, inclusive no respeitante aos veículos não oficialmente autorizados, desde que, evidentemente, os mesmos possam ser selados;

Na sua reunião de 21 de Janeiro de 1988, a comissão mista adoptou uma «resolução» contendo as seguintes medidas administrativas:

- ficam dispensadas de selagem as mercadorias muito pesadas ou volumosas e as que não se adequam ao transporte sob selagem aduaneira (animais), bem como os veículos que não podem tecnicamente ser chumbados;

«1) A selagem constitui a medida mais adequada para facilitar a passagem das fronteiras.

2) Deve preferir-se a selagem por capacidade.

3) A descrição das mercadorias só pode ser utilizada como meio de identificação na aceção do artigo 18.º, n.º 4,

- a dispensa de selagem concedida pela estância aduaneira de partida nos termos do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 222/77 (artigo 11.º, n.º 4, da convenção) deve ser respeitada desde que, tendo em conta outras eventuais medidas de identificação, a descrição das mercadorias na declaração T ou nos documentos complementares permita a sua identificação.

...

— a estância aduaneira de entrada de um país da AECL for a estância aduaneira de destino.

Outras conclusões

No caso de ocorrer uma descarga parcial num destinatário autorizado, este informará desse facto a estância aduaneira.

A decisão do Hauptzollamt tem origem numa instrução do Ministro federal das Finanças baseada na «resolução» adoptada pela comissão mista em 21 de Janeiro de 1988.

Os selos apostos por um expedidor autorizado no âmbito da autorização que lhe foi concedida, devem ser tratados como medidas de identificação aduaneiras na plena acepção do termo e produzem exactamente os mesmos efeitos que aquelas nos países em causa.»

Esta decisão do Hauptzollamt tem por consequência que a Shell deve apor várias dezenas de chumbos em cada embarcação fluvial utilizada para o transporte, o que exige um trabalho de muitas horas e exclui toda e qualquer automatização da embarcação na refinaria.

2. O litígio no processo principal

A Deutsche Shell Aktiengesellschaft (a seguir «Shell») é um expedidor autorizado que tinha sido dispensado da selagem aduaneira para o transporte dos seus produtos petrolíferos por barco. Por decisão administrativa de 1 de Novembro de 1988, o Hauptzollamt Hamburg-Harburg (a seguir «Hauptzollamt») alterou a autorização concedida à Shell estabelecendo, designadamente, que esta apenas passava a estar autorizada a proceder à identificação por meio de descrição das mercadorias no âmbito do regime de trânsito comum instituído entre a Comunidade e os países da AECL quando:

A Shell impugnou a decisão perante a Oberfinanzdirektion Hamburg, que confirmou a decisão em causa.

A Shell interpôs então recurso no Finanzgericht Hamburg.

3. A questão prejudicial

Considerando que o litígio suscitava problemas de interpretação e de aplicação do direito comunitário e da convenção entre a CEE e os países da AECL, o Finanzgericht Hamburg decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

— se trate de mercadorias pesadas, volumosas ou que não possam ser transportadas sob selagem aduaneira (animais);

— se trate de veículos que não podem ser selados por razões técnicas;

«1) A resolução da comissão mista criada nos termos do artigo 14.º da convenção sobre um regime de trânsito comum, de 20 de Maio de 1987, segundo a qual o

documento XXI/1367/87 — AECL 2 deve ser utilizado num regime de trânsito comum, vincula os Estados-membros? O Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre esta resolução?

- 2) Em caso de resposta afirmativa à questão 1:

Esta resolução é válida?

- 3) Em caso de resposta negativa à questão 1:

O Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a convenção de 20 de Maio de 1987? Em caso de resposta afirmativa a esta questão:

- a) Os artigos 11.º, n.º 4, e 15.º, n.º 2, da convenção, devem interpretar-se no sentido de que a comissão mista pode restringir o poder de a estância aduaneira de partida decidir dispensar da selagem, de modo que a identificação das mercadorias deve ser sempre garantida mediante selagem quando a estância aduaneira de entrada do país da AECL não seja a estância de destino ou quando a selagem por capacidade não possa ser efectuada?

- b) As disposições referidas na alínea a) devem ser interpretadas no sentido de que também a administração cen-

tral do Estado-membro em questão pode tomar esta decisão, em vez das estâncias aduaneiras de partida?

- 4) Em caso de resposta afirmativa à questão 3:

As disposições aí referidas, conjugadas com o princípio da proporcionalidade, devem entender-se no sentido de que pode ser exigida igualmente uma selagem em caso de transporte de óleos minerais por vagões-cisterna e por barcos por um expedidor autorizado nos termos do apêndice II, capítulo II, da convenção?»

4. *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

A decisão do Finanzgericht Hamburg foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de Julho de 1991.

De acordo com o artigo 20.º do Protocolo relativo ao Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas em 20 de Novembro de 1991 pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Jörn Sack, consultor jurídico da Comissão, na qualidade de agente.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu dar início à fase oral sem instrução prévia. Por decisão de 3 de Junho de 1992, o Tribunal de Justiça decidiu atribuir o processo à Sexta Secção.

II — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça *Quanto à terceira questão*

Quanto à primeira questão

Segundo a *Comissão*, uma interpretação extensiva do artigo 177.º do Tratado CEE só deve ser encarada no caso de haver uma real necessidade dessa interpretação. Tal não é o caso dos actos que são adoptados por instituições agindo com base em tratados internacionais celebrados pela Comunidade, mas que não vinculam juridicamente. Com efeito, esses actos não fazem parte da ordem jurídica comunitária. No caso em apreço, não se trata de uma decisão que vincule as partes na acepção do artigo 15.º, n.º 3, mas de uma recomendação na acepção do artigo 15.º, n.º 2, da convenção. Deste modo, a Comissão é de opinião que a primeira questão prejudicial é inadmissível nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE e propõe que se responda do seguinte modo:

«Nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar recomendações que não vinculam juridicamente as partes e que foram formuladas por comissões mistas instituídas nos termos de um acordo internacional celebrado pela Comunidade.»

Quanto à segunda questão

Atendendo à resposta dada à primeira questão, a Comissão considera que não é necessário responder à segunda.

A Comissão considera que a convenção releva da competência de interpretação do direito comunitário que é do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 20 de Setembro de 1990, *Sevince*, C-192/89, *Colect.*, p. I-3461).

Considera que, dado que a Shell recebeu uma autorização na qualidade de expedidor autorizado, as medidas de identificação são reguladas pela disposição especial do artigo 65.º, alínea b), do apêndice II desta convenção. De qualquer modo, nem o artigo 11.º, n.º 4, da convenção, nem o artigo 65.º do seu apêndice II proíbem as autoridades aduaneiras de fixar previamente, sob uma forma adequada, a maneira como pretendem exercer o seu poder.

Para responder à terceira questão, que tem por objectivo saber se a medida concreta é compatível com o direito comunitário pouco importa saber se a medida foi adoptada como decisão individual ou baseada num acordo ou numa instrução de ordem geral.

Por esta razão a Comissão propõe que se responda à terceira questão do seguinte modo:

«Nem o artigo 11.º, n.º 4, da convenção sobre um regime de trânsito comum, nem o artigo 65.º do apêndice II desta convenção, se opõem a decisões emanando das administrações aduaneiras em causa, adoptadas

como recomendações da comissão mista, ou instruções gerais emanadas de uma autoridade de tutela, em que o exercício do poder de apreciação concedido às autoridades aduaneiras por essas disposições é definido de modo mais preciso, e eventualmente, também limitado.»

Quanto à quarta questão

Segundo a Comissão, as autoridades aduaneiras alemãs não cometeram qualquer abuso no exercício do seu poder de apreciação. A prática litigiosa está objectivamente fundamentada. É impossível comparar cada regulamentação adoptada no âmbito do trânsito intracomunitário à adoptada no âmbito do regime de trânsito comum. É necessário salientar, designadamente, que no âmbito deste processo, a Comunidade deve ter em conta os desejos e vontades dos outros contratantes. As autoridades do Estados-membros podem assim ser levadas a adoptar, no âmbito do regime de trânsito co-

mum, medidas cautelares mais importantes do que no âmbito do regime do trânsito comunitário.

A Comissão propõe que se responda do seguinte modo à terceira questão prejudicial:

«As disposições citadas na questão 3, conjugadas com o princípio da proporcionalidade, devem ser interpretadas no sentido de que é permitido às autoridades aduaneiras exigir, aquando do transporte de petróleo por vagões-cisternas e por barco por um expedidor autorizado nos termos do apêndice II, capítulo II, da convenção sobre um regime de trânsito comum, uma selagem que assegure a identificação das mercadorias.»

P. J. G. Kapteyn
Juiz-relator