

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
21 de Janeiro de 1993 *

No processo C-188/91,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Finanzgericht Hamburg (República Federal da Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Deutsche Shell AG

e

Hauptzollamt Hamburg-Harburg,

interveniente:

Oberfinanzdirektion Hamburg,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a aplicação da 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 e a Comunidade Económica Europeia (JO L 226, p. 2),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J. L. Murray, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: L. Hewlett, administradora

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Jörn Sack, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Deutsche Shell AG, representada por K. Kleiner, Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern, e H. Bublitz, Hauptreferent der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern, e da Comissão, na audiência de 17 de Setembro de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Outubro de 1992,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 3 de Maio de 1991, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de Julho seguinte, o Finanzgericht Hamburg submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, quatro questões prejudiciais sobre a interpretação da 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 L 226, p. 2, a seguir «convenção»), aprovada pela Decisão 87/415/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1987 (JO L 226, p. 1).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Deutsche Shell Aktiengesellschaft (a seguir «Shell») ao Hauptzollamt Hamburg-Harburg (a seguir «Hauptzollamt»).

- 3 A Convenção prevê no seu artigo 1.º, n.º 1, medidas para o transporte de mercadorias em trânsito entre a Comunidade e os países da AECL, assim como entre os próprios países da AECL. Para esse efeito introduz um regime de trânsito comum independentemente do tipo e da origem das mercadorias.
- 4 Segundo o artigo 11.º, n.º 1, da convenção, a identificação das mercadorias é em regra geral assegurada por meio de selagem. O n.º 4 desta disposição prevê uma derrogação segundo a qual 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.
- 5 Nos termos do artigo 63.º do apêndice II da convenção, as autoridades aduaneiras de cada país podem autorizar determinados expedidores a não apresentar na estância aduaneira de partida nem as mercadorias nem a declaração de trânsito de que essas mercadorias são objecto. Essa autorização deve, nomeadamente, determinar as medidas de identificação a tomar. Segundo o artigo 65.º, alínea d), do apêndice II, as autoridades aduaneiras podem exigir que os meios de transporte ou os volumes se encontrem providos de selos de um modelo especial, admitidos pelas autoridades aduaneiras e apostos pelo expedidor autorizado.
- 6 O artigo 14.º da convenção institui uma comissão mista que está encarregada da gestão e da boa aplicação da Convenção. Nos termos do artigo 15.º da Convenção, a comissão mista pode formular recomendações e, nos casos previstos no n.º 3 dessa disposição, adoptar decisões. Estas decisões serão executadas pelas Partes contratantes segundo a sua legislação própria.
- 7 Aquando da sua primeira reunião anual de 21 de Janeiro de 1988, a comissão mista adoptou «medidas» relativas à selagem das mercadorias. Essas «medidas» contêm disposições especiais aplicáveis às trocas comerciais com a Suíça e a Áustria. As mesmas prevêem que as disposições da convenção relativas à selagem devem ser aplicadas de modo estrito e segundo modalidades determinadas.

- 8 A Shell é um expedidor autorizado, ao qual tinha sido permitido transportar os seus produtos petrolíferos por barco sem selagem aduaneira, mas com a identificação por descrição. Em 1 de Novembro de 1988, o Hauptzollamt adoptou uma decisão pela qual, nomeadamente, só autorizava a Shell a efectuar a identificação das mercadorias por simples descrição na condição i) de se tratar de mercadorias difíceis de selar ou volumosas ou que não se prestem ao transporte sob selagem aduaneira (animais), ii) de se tratar de veículos que não possam, tecnicamente, ser chumbados, ou iii) de a estância de destino ser uma estância aduaneira de entrada situada num país da AECL. Esta decisão tem por origem uma circular do Ministério federal das Finanças baseada nas «medidas» da comissão mista de 21 de Janeiro de 1988.
- 9 Em consequência desta decisão a Shell deve colocar vários chumbos em cada embarcação fluvial, utilizada para o transporte, o que ocasiona um trabalho de várias horas e exclui a possibilidade de automatização da embarrilagem na refinaria.
- 10 A Shell impugnou a decisão do Hauptzollamt perante a Oberfinanzdirektion Hamburg. Esta última manteve a decisão impugnada. O Finanzgericht Hamburg a quem foi submetido o litígio, colocou as seguintes questões prejudiciais:
- «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 central 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?»

11 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, da regulamentação aplicável, da tramitação do processo, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

12 Há que observar, a título preliminar, que as questões submetidas pelo Finanzgericht Hamburg dizem essencialmente respeito à interpretação das medidas adoptadas pela comissão mista à luz do artigo 11º, n.º 4, da convenção e do artigo 65.º,

alínea d), do seu apêndice II. A este propósito, convém analisar, antes de mais, a segunda parte da primeira questão através da qual o órgão jurisdicional nacional pretende saber se o Tribunal de Justiça é competente para interpretar estas medidas.

Quanto à segunda parte da primeira questão

- 13 Para responder a esta questão, há em primeiro lugar que examinar a natureza jurídica das medidas tendo em conta as categorias de actos previstos na convenção.
- 14 A este respeito, convém recordar que, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da convenção, a comissão mista «formulará recomendações e, nos casos previstos no n.º 3, adoptará decisões». Nos termos do n.º 2 desta disposição, as recomendações dirão respeito «em especial» às alterações à convenção para além daquelas referidas no n.º 3, bem como quaisquer outras medidas necessárias à sua aplicação. O n.º 3, alíneas a) a e), enuncia de modo exhaustivo os domínios em que a comissão mista pode adoptar decisões que, segundo o último período desse número, serão executadas pelas partes contratantes segundo a sua legislação própria. Assim, os actos previstos pelo n.º 3 são actos obrigatórios, ao passo que as recomendações na acepção do n.º 2, alínea b), são actos não obrigatórios.
- 15 As medidas da comissão mista não relevam de nenhum dos domínios referidos no artigo 15.º, n.º 3, da convenção. Por outro lado, resulta da acta da reunião anual de 21 de Janeiro de 1988 que a própria comissão mista julgou essa medida necessária para a aplicação da convenção. Assim, verifica-se que as medidas devem ser consideradas uma recomendação na acepção do artigo 15.º, n.º 2, alínea b) da convenção.
- 16 Seguidamente, há que examinar se um acto não obrigatório adoptado com base numa convenção celebrada pela Comunidade faz parte da ordem jurídica comunitária.

- 17 Devido à sua ligação directa ao acordo que implementam, os actos que emanam dos órgãos instituídos por um tal acordo internacional e encarregados da sua aplicação fazem parte da ordem jurídica comunitária (v. acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince, C-192/89, Colect., p. I-3461, n.º 10). Dado que as medidas da comissão mista devem ser consideradas uma medida de aplicação nos termos do artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da convenção, esta recomendação tem um nexo directo com a convenção. Consequentemente, as medidas da comissão mista fazem parte do direito comunitário.
- 18 Ora, convém recordar que, segundo jurisprudência assente, o facto de um acto de direito comunitário ser desprovido de efeito obrigatório não constitui obstáculo a que o Tribunal decida, no âmbito de um processo prejudicial, nos termos do artigo 177.º, sobre a interpretação desse acto (v. acórdão de 15 de Junho de 1976, Freccaseti, 113/75, Recueil, p. 983; acórdão de 9 de Junho de 1977, Van Ameyde, 90/76, Recueil, p. 1091, e acórdão de 13 de Dezembro de 1989, Grimaldi, C-322/88, Colect., p. 4407, n.º 9). Embora as recomendações da comissão mista não possam gerar, na esfera dos particulares, direitos que estes possam invocar perante os juízes nacionais, estes últimos são porém obrigados a tomá-los em consideração para a solução dos litígios que lhe são submetidos, nomeadamente quando forem, como no caso em apreço no processo principal, úteis para interpretar as disposições da convenção.
- 19 Assim, há que responder à primeira questão, segunda parte, que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar a título prejudicial sobre a interpretação das medidas da comissão mista instituída pela convenção.

Quanto à terceira questão

- 20 Através da terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional nacional pretende saber se os artigos 11.º, n.º 4, e 15.º, n.º 2, da convenção devem ser interpretados no sentido de que atribuem competência à comissão mista para recomendar aos Estados-membros que a identificação das mercadorias seja assegurada por selagem quando a estância aduaneira de entrada do Estado-membro da AECL não for a estância de destino.

- 21 Como o Tribunal de Justiça referiu no n.º 15, as medidas da comissão mista constituem uma medida para aplicação da convenção na acepção do artigo 15.º, n.º 2, alínea b). As medidas têm por objecto harmonizar, na medida do possível, as práticas aduaneiras nacionais a fim de assegurar uma circulação rápida das mercadorias. Esta finalidade da competência conferida à comissão mista é confirmada pelo primeiro considerando da decisão do Conselho de 15 de Junho de 1987 relativa à conclusão da convenção, nos termos do qual o regime de trânsito comum deve permitir uma simplificação dos transportes de mercadorias efectuados no âmbito das trocas comerciais entre a Comunidade e os países da AECL.
- 22 Como resulta da acta da reunião da comissão mista de 21 de Janeiro de 1988, a identificação das mercadorias por descrição teve como resultado tornar mais difícil a passagem da fronteira entre a Comunidade e a Áustria e a Suíça. Como a Comissão o confirmou na audiência, este método de identificação levou as autoridades aduaneiras suíças e austríacas a intensificar os controlos por amostragem. Atendendo ao objectivo de permitir uma passagem mais rápida das fronteiras e tendo em conta a necessidade de garantir uma prática aduaneira uniforme na aplicação da convenção, a comissão mista não excedeu os limites da sua missão ao relembrar o quadro geral no interior do qual as derrogações ao princípio geral da selagem podem ser autorizadas.
- 23 Deste modo, há que responder à terceira questão, alínea a), que os artigos 11.º, n.º 4, e 15.º, n.º 2, da convenção não obstam a que a comissão mista recomende que a identificação das mercadorias seja garantida por selagem quando a estância aduaneira de entrada do Estado-membro da AECL não for a estância de destino.
- 24 Através da terceira questão, alínea b), pretende saber-se se as disposições atrás referidas da convenção devem ser interpretadas no sentido de que impedem que seja a administração central do Estado-membro em causa que tome a decisão em vez da estância aduaneira de partida.

- 25 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da convenção, em geral, a identificação das mercadorias é assegurada por meio de selagem. O n.º 4 desta disposição confere à estância aduaneira de partida o poder de dispensar a selagem. Esta última disposição deve ser lida em conjugação com o artigo 65.º, alínea d), do apêndice II da convenção, segundo o qual as autoridades aduaneiras podem, no âmbito das condições de concessão do estatuto de expedidor autorizado, prescrever determinadas medidas de identificação, nomeadamente selagens de um modelo especial. Daí resulta que a competência da estância aduaneira de partida deve ser exercida nos limites do quadro geral imposto pelas autoridades aduaneiras superiores do Estado-membro em causa.
- 26 Assim, há que responder à terceira questão, alínea b), que o artigo 11.º, n.º 4, e o artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da convenção, conjugados com o artigo 65.º, alínea d), do apêndice II da convenção, não obstam a que uma autoridade aduaneira superior de um Estado-membro fixe o quadro geral no âmbito do qual deve ser exercida a competência conferida à estância aduaneira de partida de dispensar a obrigação de selagem.

Quanto à quarta questão

- 27 Tendo em conta os termos da quarta questão, há que recordar que, no âmbito de um processo ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça não é competente para decidir sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito comunitário.

- 28 Atendendo às respostas acima dadas, não há que responder à primeira questão, primeira parte, e à segunda questão.

Quanto às despesas

- 29 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo,

quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Finanzgericht Hamburg, por decisão de 3 de Maio de 1991, declara:

- 1) O Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar a título prejudicial sobre a interpretação das medidas da comissão mista instituída pela 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 e a Comunidade Económica Europeia.
- 2) Os artigos 11.º, n.º 4, e 15.º, n.º 2, da convenção não obstam a que a comissão mista recomende que a identificação das mercadorias seja garantida por selagem quando a estância aduaneira de entrada do Estado-membro da AECL não for a estância de destino.
- 3) O artigo 11.º, n.º 4, e o artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da convenção, conjugados com o artigo 65.º, alínea d), do apêndice II da convenção, não obstam a que uma autoridade aduaneira superior de um Estado-membro fixe o quadro geral no âmbito do qual deve ser exercida a competência conferida à estância aduaneira de partida de dispensar a obrigação da selagem.
- 4) No âmbito de um processo ao abrigo do artigo 177.º do Tratado, o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito comunitário.

Murray

Mancini

Schockweiler

Díez de Velasco

Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Janeiro de 1993.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris