

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Dezembro de 1976 *

No processo 41/76,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pela cour d'appel de Douai e destinado a obter, no processo pendente nesse órgão jurisdicional entre, por um lado,

Suzanne Donckerwolcke, Criel pelo casamento, gerente de sociedade, residente em Heusden (Bélgica),

e

Henri Schou, agente de exportação e gerente de sociedade, residente em Saint-Denis-Westrem (Bélgica),

e, por outro,

Procureur de la République junto do tribunal de grande instance de Lille e directeur général des douanes et droits indirects, em Paris,

destinado a obter uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da noção de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, na acepção do artigo 30.º e seguintes do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: H. Kutscher, presidente, A. M. Donner e P. Pescatore, presidentes de secção, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco e A. Touffait, juízes,

advogado-geral: F. Capotorti
secretário: A. Van Houtte

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

- 1 Por acórdão de 7 de Abril de 1976, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 13 de Maio seguinte, a cour d'appel de Douai colocou, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, duas questões relativas, nomeadamente, à interpretação dos artigos 9.º, 30.º e 115.º do Tratado, na parte que diz respeito à supressão das restrições à livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade relativamente a produtos provenientes de países terceiros, colocados em livre prática num dos Estados-membros.
- 2 Resulta do acórdão de reenvio que os réus no processo principal, comerciantes estabelecidos na Bélgica, importaram para França, durante os anos de 1969 e 1970, tecidos de fibras sintéticas e sacos de embalagem, provenientes do Líbano e da Síria, regularmente postos em livre prática na Bélgica e introduzidos posteriormente em França, sob a cobertura de certificados de circulação comunitária DD1, emitidos pelas autoridades aduaneiras belgas.
- 3 É líquido que tais certificados de circulação, comprovativos da entrada regular da mercadoria com benefício do regime de livre prática, na acepção do n.º 2 do artigo 9.º do Tratado, não contêm qualquer indicação relativa à proveniência originária do produto.
- 4 Aquando da importação para França, tinha sido declarado, num documento nacional emitido pela alfândega francesa, designado D3, que as mercadorias eram provenientes da União Económica Belgo-luxemburguesa, território onde tinham sido postas em livre prática.
- 5 Dado que as autoridades francesas apuraram a proveniência originária dos produtos, os recorrentes foram condenados, por sentença de 19 de Junho de 1975 proferida pelo tribunal correctionnel de Lille, por infracção à legislação aduaneira, a penas suspensas de prisão de um e três meses, respectivamente, a uma multa de

montante igual ao valor das mercadorias importadas, em substituição da confiscação das mercadorias, visto que estas não puderam ser apreendidas, bem como a uma multa suplementar de montante igual ao dobro do valor das mesmas mercadorias.

- 6 Resulta dos autos que a regulamentação francesa prevê, relativamente às mercadorias que ainda não se encontram abrangidas pela política comercial comum, medidas de fiscalização aduaneira que obrigam o importador a declarar no documento D3, para os produtos que beneficiam da livre prática por força das normas do Tratado, não só qual o Estado onde o produto tinha sido posto à venda, mas também a sua proveniência originária.
- 7 Estas declarações, ligadas à concessão de licenças de importação, permitem que as autoridades nacionais sigam a evolução das importações de mercadorias sujeitas a este mecanismo de fiscalização e detectem, assim, eventuais desvios de tráfego, com o fim de conseguir que a Comissão adopte medidas de salvaguarda ao abrigo do artigo 115.º do Tratado.
- 8 Com base nesta situação de facto e de direito, o tribunal de recurso colocou a este Tribunal as seguintes questões:
 1. A exigência da indicação do país de origem no documento da declaração aduaneira imposta pelo Estado-membro importador, para os produtos em regime de livre prática cujo estatuto comunitário é comprovado pelo certificado de circulação comunitária, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa?
 2. A regulamentação nacional que sujeita a importação de produtos têxteis provenientes de um Estado-membro, onde se encontram em livre prática, e originários de países terceiros, a um pedido de licença para efeitos de uma eventual aplicação do artigo 115.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa:
 - a) durante o período de transição;
 - b) findo o período de transição e, concretamente, entre 1 de Janeiro e 2 de Junho de 1970?

9 As questões devem ser analisadas, antes de mais, à luz das normas aplicáveis depois de expirado o período de transição.

Quanto ao regime vigente no período definitivo

- 10 As questões colocadas referem-se ao regime aplicável aos produtos originários de países terceiros, ainda não sujeitos às disposições comuns de política comercial e que, depois de terem sido postos em livre prática num Estado-membro, são reexportados para outro Estado-membro.
- 11 Dizem, mais concretamente, respeito à compatibilidade com o Tratado, de medidas de fiscalização adoptadas unilateralmente pelo Estado importador, antes de lhe ter sido concedida, ao abrigo do segundo período do primeiro parágrafo do artigo 115.º, uma derrogação às normas da livre circulação intracomunitária.
- 12 As medidas de fiscalização em questão consistem na obrigação, imposta ao importador, de declarar a proveniência originária da mercadoria importada e na entrega de uma licença de importação.
- 13 A estas questões deve ser dada uma resposta com base nas disposições do Tratado relativas à união aduaneira e nas disposições, estreitamente conexas, que dizem respeito à política comercial comum.
- 14 Nos termos do artigo 9.º do Tratado, a Comunidade assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias entre os Estados-membros.
- 15 Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, as medidas previstas para a liberalização das trocas comerciais intracomunitárias aplicam-se do mesmo modo quer aos produtos originários dos Estados-membros quer aos produtos provenientes de países terceiros que se encontram «em livre prática» na Comunidade.
- 16 Por produtos que se encontram em livre prática devem entender-se os produtos originários de países terceiros regularmente importados para um dos Estados-membros em conformidade com as condições impostas no artigo 10.º
- 17 Resulta do artigo 9.º que, em matéria de livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade, os produtos colocados em «livre prática» são definitivos e completamente equiparados aos produtos originários dos Estados-membros.

- 18 Desta equiparação resulta que as disposições do artigo 30.º relativas à eliminação das restrições quantitativas e de quaisquer medidas de efeito equivalente são, indistintamente, aplicáveis aos produtos de origem comunitária e aos produtos postos em livre prática num dos Estados-membros, independentemente da proveniência originária desses produtos.
- 19 Qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de causar entraves, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, ao comércio intracomunitário é considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas.
- 20 Esta disposição impede a aplicação, nas relações intracomunitárias, de uma legislação nacional que imponha a exigência, ainda que meramente formal, de licenças de importação ou de outro procedimento análogo.
- 21 Além disso, o n.º 2 do artigo 9.º exclui qualquer prática administrativa destinada a dar origem a diferenças de regime de circulação dos produtos consoante estes sejam originários da Comunidade ou, sendo originários de países terceiros tenham sido colocados em livre prática num dos Estados-membros, uma vez que as duas categorias de produtos estão integradas, indistintamente, num único regime de livre circulação.
- 22 Consequentemente, o certificado de circulação DD1 criado por decisão da Comissão de 5 de Dezembro de 1960 (JO 1961, p. 29), destinado a acompanhar a circulação das mercadorias que preenchem as condições exigidas pela aplicação das disposições do Tratado relativas à eliminação, entre os Estados-membros, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas bem como quaisquer medidas de efeito equivalente, não comporta qualquer indicação relativa à origem dos produtos.
- 23 No ordenamento jurídico comunitário, este documento, só por si e sem mais qualquer medida nacional suplementar, deve garantir ao beneficiário a vantagem da livre circulação das mercadorias que acompanha.
- 24 Do sistema do Tratado resulta, no entanto, que a aplicação dos princípios atrás referidos é condicionada pela instauração de uma política comercial comum.
- 25 Na realidade, a equiparação entre produtos originários dos Estados-membros e mercadorias em «livre prática» só pode ser plenamente eficaz se as últimas forem sujeitas às mesmas condições de importação, aduaneiras e comerciais, independentemente do Estado onde foram colocadas em livre prática.

- 26 Nos termos do artigo 113.º do Tratado, esta unificação deveria ter sido alcançada, findo o período de transição, graças à execução de uma política comercial comum baseada em princípios uniformes.
- 27 Entre outras circunstâncias, a fase de inacabamento da política comercial comunitária findo o período de transição é de molde a conservar, entre os Estados-membros, disparidades de política comercial susceptíveis de provocar desvios de tráfego ou dar origem a dificuldades económicas em determinados Estados-membros.
- 28 O artigo 115.º permite fazer face a dificuldades deste tipo, ao atribuir à Comissão o poder de autorizar os Estados-membros a adoptarem medidas de protecção dos produtos originários de Estados terceiros e postos em livre prática num dos Estados-membros, designadamente sob a forma de derrogação do princípio da livre circulação no interior da Comunidade.
- 29 No entanto, as derrogações admitidas pelo artigo 115.º, dado que constituem não só uma excepção às disposições dos artigos 9.º e 30.º do Tratado, fundamentais para o funcionamento do mercado comum, mas também um entrave à instauração da política comercial comum prevista no artigo 113.º, são de interpretação e aplicação estritas.
- 30 É à luz desta interpretação que deve ser apreciada a compatibilidade das «medidas de fiscalização», atrás ilustradas, com as normas relativas à livre circulação das mercadorias no interior da Comunidade.
- 31 Convém sublinhar, antes de mais, que, no respeitante ao campo de aplicação de tais disposições, nos termos do artigo 115.º, só podem ser impostos limites à livre circulação intracomunitária de mercadorias em livre prática ao abrigo de medidas de política comercial adoptadas pelo Estado importador em conformidade com o Tratado.
- 32 Uma vez que o n.º 1 do artigo 113.º transferiu para a Comunidade a competência em matéria de política comercial, as medidas de política comercial com carácter nacional só são admissíveis, findo o período de transição, se forem objecto de uma autorização especial da parte da Comunidade.
- 33 Neste contexto, os Estados-membros não estão impedidos de exigir ao importador, mesmo tratando-se de uma mercadoria colocada em livre prática num Estado-membro e acompanhada de um certificado de circulação comunitária, uma declaração relativa à proveniência originária da mercadoria em questão.

- 34 Nestas condições, pode admitir-se que o conhecimento desta proveniência seja necessário quer ao Estado-membro interessado, a fim de lhe permitir determinar o alcance das medidas de política comercial que pode adoptar em conformidade com o Tratado, quer à Comissão, a fim de poder exercer o direito de controlo e de decisão que o artigo 115.º lhe reserva.
- 35 Todavia, os Estados-membros, nesta matéria, só podem exigir que o importador indique a origem dos produtos, tal como ele a conhece ou a pode razoavelmente conhecer.
- 36 Além disso, o facto de o importador não respeitar a obrigação de declaração da proveniência originária de uma mercadoria não poderá dar origem à aplicação de sanções excessivas, atenta a natureza meramente administrativa da infracção.
- 37 Sobre este aspecto, a confiscação das mercadorias ou qualquer sanção pecuniária fixada em função do seu valor seria, certamente, incompatível com as disposições do Tratado, uma vez que corresponderia a um obstáculo à livre circulação de mercadorias.
- 38 De um modo geral, qualquer medida administrativa ou repressiva que transcenda os limites do estritamente necessário imposta pelo Estado-membro importador com o objectivo de obter informações razoavelmente completas e exactas sobre o movimento das mercadorias objecto de medidas especiais de política comercial deve ser considerada como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa proibida pelo Tratado.
- 39 Por maioria de razão, a exigência de uma licença de importação para introduzir num Estado-membro mercadorias postas em livre prática noutro Estado-membro é incompatível com as disposições do Tratado, enquanto esta exigência não for objecto de uma derrogação regularmente autorizada pela Comissão ao abrigo do segundo período do primeiro parágrafo do artigo 115.º
- 40 Daqui resulta que a recusa de concessão de uma licença de importação, enquanto medida cautelar, para efeitos de uma eventual aplicação do artigo 115.º, constitui uma restrição incompatível com o artigo 30.º do Tratado.
- 41 Assim, à segunda questão deve responder-se que a exigência da indicação do país de origem no documento da declaração aduaneira, imposta pelo Estado-membro importador em relação aos produtos em livre prática na Comunidade, produtos

cujo estatuto comunitário é comprovado pelo certificado de circulação comunitária, não constitui em si uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na condição de as mercadorias estarem abrangidas por medidas de política comercial adoptadas por este Estado em conformidade com o Tratado.

- 42 Esta exigência estaria, no entanto, abrangida pela proibição do artigo 30.º do Tratado, se fosse exigido que o importador declarasse, no que respeita à origem, algo diferente daquilo que ele conhece ou pode razoavelmente conhecer ou se a omissão ou a inexactidão dessa declaração implicar uma sanção excessiva relativamente a uma infracção de natureza puramente administrativa.
- 43 A segunda questão deve responder-se que uma regulamentação nacional que sujeita a importação de produtos provenientes de um Estado-membro onde se encontram em livre prática e originários de um país terceiro à concessão de uma licença para efeitos de uma aplicação eventual e futura do artigo 115.º do Tratado constitui, em qualquer caso, uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 30.º do Tratado.

Quanto ao regime aplicável durante o período de transição

- 44 Em consideração do facto que as importações que estão na origem da condenação penal dos recorrentes tiveram lugar, em parte, antes de 1 de Janeiro de 1970, data em que o período transitório terminou, o órgão jurisdicional nacional pede para que se indique em que termos é que durante este período uma regulamentação nacional que sujeita a importação de produtos provenientes de um Estado-membro onde se encontram em livre prática, mas originários de um país terceiro, a um pedido de licença para efeitos da eventual aplicação do artigo 115.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia constituía uma medida equivalente a uma restrição quantitativa.
- 45 Nos termos dos artigos 30.º a 35.º do Tratado, conjugados com o n.º 7 do artigo 8.º, as restrições quantitativas e quaisquer medidas de efeito equivalente devem ser progressivamente eliminadas nas trocas comerciais intracomunitárias durante o período de transição até à sua supressão completa findo este período.
- 46 Antes do fim deste período, os Estados-membros podiam manter, ainda que a título meramente residual, medidas restritivas ao comércio intracomunitário.

- 47 Para esse período, o Tratado ainda não tinha fixado como objectivo a instauração de uma política comercial comum, pelo que era legítimo que entre as políticas prosseguidas pelos vários Estados-membros em matéria de comércio externo subsistissem disparidades.
- 48 Em conformidade com o espírito destes preceitos, o segundo parágrafo do artigo 115.º autorizava os Estados-membros a adoptarem eles próprios, durante o período de transição, em caso de urgência, as medidas necessárias para impedir desvios de tráfego, com a condição de notificarem os restantes Estados-membros e a Comissão, sem prejuízo do direito de esta última poder exigir a modificação ou a supressão das medidas unilateralmente adoptadas.
- 49 É evidente que, em princípio, a obrigação imposta ao importador de uma mercadoria posta em livre prática noutra Estado-membro de se munir, eventualmente, de uma licença de importação era compatível com o direito comunitário na fase de evolução em que este se encontrava na época.
- 50 No entanto, a discricção dos Estados-membros nesta matéria não era ilimitada durante o período considerado.
- 51 Por força do disposto nos artigos 31.º e 32.º do Tratado, os Estados-membros deviam, com efeito, abster-se de introduzir novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente ou de tornar mais restritivos os regimes vigentes aquando da entrada em vigor do Tratado.
- 52 Assim, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se as medidas aplicáveis no momento das importações em litígio, na medida em que se situam antes do fim do período de transição, teriam, eventualmente, sido mais restritivas do que as que se encontravam em vigor em 1 de Janeiro de 1958, data da entrada em vigor do Tratado.
- 53 Assim, à questão colocada deve responder-se que uma legislação nacional que, durante o período de transição, sujeita a importação de produtos provenientes de um Estado-membro onde se encontram em livre prática e originários de um país terceiro a um pedido de licença para efeitos de uma eventual aplicação do artigo 115.º do Tratado não constituía uma restrição quantitativa por este proibida, desde que esta exigência não representasse uma agravação do regime aplicável aquando da entrada em vigor do Tratado.

Quanto às despesas

- 54 As despesas efectuadas pelo Governo da República Francesa e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis.
- 55 Revestindo o processo quanto às partes no processo principal a natureza de um incidente suscitado perante a cour d'appel de Douai, cabe a este órgão jurisdicional decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram colocadas pela cour d'appel de Douai, por acórdão de 7 de Abril de 1976, declara:

- 1) A exigência da indicação do país de origem no documento da declaração aduaneira, imposta pelo Estado-membro importador, em relação aos produtos em livre prática na Comunidade cujo estatuto comunitário é comprovado pelo certificado de circulação comunitária não constitui, em si, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, com a condição de as mercadorias serem abrangidas pelas medidas de política comercial adoptadas por este Estado em conformidade com o Tratado.**

Tal exigência estaria, no entanto, abrangida pela proibição do artigo 30.º do Tratado CEE se fosse exigido que o importador declarasse, no que respeita à origem, algo diferente daquilo que ele conhece ou pode razoavelmente conhecer ou se a omissão ou a inexactidão dessa declaração implicar uma sanção excessiva relativamente a uma infracção de natureza puramente administrativa.

- 2) Uma regulamentação nacional que sujeita a importação de produtos provenientes de um Estado-membro onde se encontram em livre prática e originários de um país terceiro à concessão de uma licença para efeitos de uma aplicação eventual e futura do artigo 115.º do Tratado constitui,**

em qualquer caso, uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 30.º do Tratado.

Uma regulamentação nacional que durante o período de transição sujeita a importação de produtos provenientes de um Estado-membro onde se encontram em livre prática e originários de países terceiros a um pedido de licença para efeitos de uma eventual aplicação do artigo 115.º do Tratado CEE não constituía uma restrição quantitativa por este proibida, desde que esta exigência não representasse uma agravação do regime aplicável aquando da entrada em vigor do Tratado.

Kutscher	Donner	Pescatore
Mertens de Wilmars	Sørensen	Mackenzie Stuart
O'Keeffe	Bosco	Touffait

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Dezembro de 1976.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

H. Kutscher