

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL

22 de Outubro de 1987 \*

No processo 314/85,

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

**Foto-Frost**, com sede em Ammersbek,

e

**Hauptzollamt Lübeck-Ost**,

uma decisão prejudicial sobre a interpretação do artigo 177.º do Tratado, do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (JO L 197, p. 1; EE 02, F6 p. 54), bem como do protocolo relativo ao comércio interno alemão e às questões com ele relacionadas, de 25 de Março de 1957, e sobre a validade de uma decisão dirigida à República Federal da Alemanha em 6 de Maio de 1983, pela qual a Comissão declarou que devia proceder-se à cobrança *a posteriori* de direitos de importação num caso determinado,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini

secretário: J. A. Pompe, secretário-adjunto

\* Língua de processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Foto-Frost, recorrente no processo principal, por H. Heemann, advogado em Hamburgo, assistido por H. Frost, na qualidade de perito,
- em representação do Governo da República Federal da Alemanha, por M. Seidel, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das CE, por J. Sack, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 16 de Dezembro de 1986,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Maio de 1987,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por despacho de 29 de Agosto de 1985, que deu entrada no Tribunal em 18 de Outubro de 1985, o Finanzgericht Hamburg apresentou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, várias questões relativas, por um lado, à interpretação do artigo 177.º do Tratado e do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação (JO L 197, p. 1), bem como do protocolo relativo ao comércio interno alemão e às questões com ele relacionadas, de 25 de Março de 1957, e, por outro, à validade de uma decisão dirigida à República Federal da Alemanha em 6 de Maio de 1983, pela qual a Comissão declarou que devia proceder-se à cobrança *a posteriori* de direitos de importação num caso determinado.
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio em que a Foto-Frost, comerciante, estabelecida em Ammersbeck (República Federal da Alemanha), que se dedica à importação, exportação e comércio grossista de artigos fotográficos (a seguir designada «Foto-Frost»), pretende a anulação de um aviso de cobrança *a*

*posteriori* de direitos aduaneiros emitido pelo Hauptzollamt Lübeck-Ost depois de a Comissão, por decisão de 6 de Maio de 1983 dirigida à República Federal da Alemanha, ter considerado que não era permitido não efectuar essa cobrança.

- 3 As operações sobre que incidia a cobrança consistiam na importação e colocação em livre prática na República Federal da Alemanha, pela Foto-Frost, de binóculos prismáticos originários da República Democrática Alemã. A Foto-Frost tinha comprado essas mercadorias a comerciantes estabelecidos na Dinamarca e no Reino Unido, que as tinham enviado no regime do trânsito comunitário externo a partir de entrepostos aduaneiros situados respectivamente na Dinamarca e nos Países Baixos.
- 4 Os serviços aduaneiros competentes tinham inicialmente admitido as mercadorias com isenção de direitos de importação tendo em conta o facto de serem originárias da República Democrática Alemã. Na sequência de um controlo, o Hauptzollamt Lübeck-Ost, serviço aduaneiro principal, considerou que os direitos aduaneiros eram devidos por força da legislação alemã. No entanto, considerou que, no caso em apreço, não devia proceder-se à sua cobrança *a posteriori* porque a Foto-Frost preenchia as condições exigidas pelo n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 do Conselho, nos termos do qual as «autoridades competentes podem não proceder à cobrança *a posteriori* do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido cobrados em consequência de um erro das próprias autoridades competentes, que não podia razoavelmente ser detectado pelo devedor, tendo este, por seu lado, agido de boa-fé e cumprido todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que respeita à declaração para a alfândega». Resulta do despacho de reenvio que o Hauptzollamt considerou que a Foto-Frost tinha preenchido correctamente a sua declaração para a alfândega e que não podia exigir-se que detectasse o erro cometido, tendo outros serviços aduaneiros considerado, aquando de operações anteriores análogas, que elas não davam origem ao pagamento de direitos.
- 5 Sendo o montante dos direitos em causa superior a 2 000 ECU, o Regulamento n.º 1573/80 da Comissão, de 20 de Junho de 1980, que fixa as disposições de aplicação do n.º 2 do artigo 5.º do citado Regulamento n.º 1697/79 do Conselho (JO L 161, p. 1; EE 02, F6 p. 273), não permitia contudo ao Hauptzollamt decidir não proceder à cobrança *a posteriori* desses direitos. A pedido do Hauptzollamt, o ministro federal das Finanças solicitou então à Comissão que decidisse, com base no artigo 6.º do citado Regulamento n.º 1573/80, se era permitido não proceder à cobrança *a posteriori* dos direitos em causa.

- 6 Em 6 de Maio de 1983, a Comissão dirigiu à República Federal da Alemanha uma decisão negativa. Fundamentou a sua decisão afirmando «que os serviços aduaneiros em questão não fizeram uma aplicação errada das disposições que regulam o comércio interno alemão, tendo-se limitado a admitir como correctos, sem os contestar imediatamente, os elementos que constavam das declarações apresentadas pelo importador; que essa maneira de proceder... em nada impede as referidas autoridades de procederem posteriormente a uma rectificação da tributação, como prevê expressamente o artigo 10.º da Directiva n.º 79/695/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativa à harmonização dos procedimentos de introdução em livre prática das mercadorias (JO L 205, p. 19; EE 02, F6 p. 57). Considerou «por um lado, que o importador estava em condições de confrontar as disposições que regulam o comércio interno alemão, cujo benefício solicitava, e as circunstâncias em que decorriam as importações em causa; que podia, assim, detectar, qualquer erro na aplicação dessas disposições; que está provado, por outro, que não cumpriu todas as obrigações previstas pela regulamentação em vigor no respeitante às declarações aduaneiras».
  
- 7 Foi depois desta decisão que o Hauptzollamt emitiu o aviso de cobrança *a posteriori* impugnado pela Foto-Frost no processo principal.
  
- 8 A Foto-Frost solicitou ao Finanzgericht Hamburg que ordenasse a suspensão desse aviso de cobrança. O Finanzgericht deferiu o pedido, considerando que as operações em causa pareciam depender do comércio interno alemão, estando, por isso, isentas de direitos aduaneiros em virtude do protocolo relativo a esse comércio.
  
- 9 A seguir, a Foto-Frost recorreu para o Finanzgericht Hamburg pedindo a anulação do aviso de cobrança *a posteriori*. O Finanzgericht considerou que a validade da decisão da Comissão de 6 de Maio de 1983 era duvidosa, afigurando-se-lhe estarem preenchidas todas as condições impostas pelo n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 do Conselho para ser possível não se proceder à cobrança *a posteriori*. Como o aviso de cobrança impugnado se baseava na decisão da Comissão, o Finanzgericht considerou que apenas podia anulá-lo se a decisão comunitária fosse inválida. Assim, o Finanzgericht foi levado a apresentar, ao Tribunal, as seguintes quatro questões prejudiciais:

- «1) O tribunal nacional pode apreciar a validade de uma decisão da Comissão, adoptada de acordo com o artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 1573/80 da Comissão, de 20 de Junho de 1980 (JO L 161, p. 1), no que respeita à decisão de não proceder à cobrança *a posteriori* de direitos de importação nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979 (JO L 197, p. 1), e que determina que a decisão de não proceder à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação em causa não se justifica, e, eventualmente, decidir no âmbito de um processo que lhe é submetido que, contrariamente à decisão atrás citada da Comissão, se não deve proceder à cobrança *a posteriori*?
- 2) No caso de o tribunal nacional não ser competente para apreciar a validade da decisão adoptada pela Comissão: a decisão da Comissão, de 6 de Maio de 1983, referência REC 3/83, é válida?
- 3) No caso de o tribunal nacional ser competente para apreciar a validade da decisão adoptada pela Comissão: o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1697/79 deve ser interpretado como prevendo um poder de decisão discricionário cujo exercício apenas pode ser objecto de uma fiscalização restrita exercida pelo juiz nacional a fim de determinar se a decisão está viciada por excesso de poder, que convém especificar, sem que o próprio tribunal nacional tenha a possibilidade de uma decisão discricionária, ou trata-se antes de uma habilitação relativa à adopção de uma medida de equidade cuja legalidade pode ser sujeita, em todos os seus aspectos, à apreciação do tribunal?
- 4) No caso de não ser permitido, por aplicação do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1697/79, não proceder à cobrança dos direitos aduaneiros: as mercadorias originárias da República Democrática Alemã, entradas na República Federal da Alemanha sob o regime do trânsito comunitário (processo externo) através de um Estado-membro não alemão, fazem parte do comércio interno alemão na acepção do protocolo relativo ao comércio interno alemão e aos problemas conexos, de 25 de Março de 1957, de modo que, na importação dessas mercadorias para a República Federal da Alemanha, não há que pagar direitos aduaneiros nem o imposto sobre o volume de negócios na importação, ou os direitos referidos devem ser cobrados como para as importações originárias de países terceiros, de modo que há que cobrar, por um lado, os direitos aduaneiros comunitários de acordo com as disposições da legislação aduaneira, e, por outro, o imposto sobre o volume de negócios na importação de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da sexta directiva comunitária relativa à harmonização das legislações dos Estados-membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios?»

10 Para uma descrição mais completa dos factos e das disposições de direito comunitário aplicáveis, bem como para o que foi exposto nas observações apresentadas

pela Foto-Frost, pelo Hautpzzollamt Lübeck-Ost, pelo Governo da República Federal da Alemanha e pela Comissão, remete-se para o relatório para audiência.

### Quanto à primeira questão

- 11 Pela primeira questão, o Finanzgericht pergunta se é competente para declarar a invalidade de uma decisão da Comissão como a de 6 de Maio de 1983. Põe em causa a validade desta decisão por lhe parecerem estar preenchidas, no caso vertente, todas as condições exigidas pelo n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 para que seja possível não se efectuar a cobrança *a posteriori*. Considera, no entanto, que devido à repartição das competências entre o Tribunal e os órgãos jurisdicionais nacionais, tal como resulta do artigo 177.º do Tratado, só o Tribunal tem competência para declarar a invalidade dos actos das instituições comunitárias.
- 12 Há que recordar que o artigo 177.º do Tratado atribui competência ao Tribunal para decidir, a título prejudicial, quer sobre a interpretação dos Tratados e dos actos das instituições comunitárias quer sobre a validade desses actos. Este artigo dispõe no segundo parágrafo que os órgãos jurisdicionais nacionais podem submeter essas questões ao Tribunal, e, no terceiro parágrafo, que são obrigados a fazê-lo se as suas decisões não forem susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno.
- 13 Ao dar aos órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões são susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno a faculdade de apresentarem ao Tribunal questões prejudiciais sobre a interpretação ou apreciação da validade, o artigo 177.º não decidiu a questão do poder desses órgãos jurisdicionais para declararem eles próprios a invalidade dos actos das instituições comunitárias.
- 14 Esses órgãos jurisdicionais podem apreciar a validade de um acto comunitário e, se não considerarem procedentes os fundamentos de invalidade invocados pelas partes, podem rejeitar esses fundamentos concluindo que o acto é plenamente válido. Com efeito, ao agirem deste modo, não põem em causa a existência do acto comunitário.

- 15 Em contrapartida, não têm poder para declarar inválidos os actos das instituições comunitárias. Efectivamente, como foi salientado no acórdão de 13 de Maio de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Recueil 1981, p. 1191), as competências reconhecidas ao Tribunal pelo artigo 177.º visam essencialmente garantir uma aplicação uniforme do direito comunitário pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Esta exigência de uniformidade é especialmente imperiosa quando está em causa a validade de um acto comunitário. Divergências entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-membros quanto à validade dos actos comunitários seriam susceptíveis de comprometer a própria unidade da ordem jurídica comunitária e de prejudicar a exigência fundamental da segurança jurídica.
- 16 A necessária coerência do sistema de protecção jurisdicional instituído pelo Tratado impõe a mesma conclusão. Importa recordar a este respeito que o reenvio prejudicial de apreciação de validade constitui, tal como o recurso de anulação, uma modalidade da fiscalização da legalidade dos actos das instituições comunitárias. Como o Tribunal salientou no acórdão de 23 de Abril de 1986 (Partido Ecológico «Les Verts»/Parlamento Europeu, 294/83, Colect. 1986, p. 1339), «por meio dos seus artigos 173.º e 184.º, por um lado, e do artigo 177.º, por outro, o Tratado estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos das instituições».
- 17 Atribuindo o artigo 173.º competência exclusiva ao Tribunal para anular um acto de uma instituição comunitária, a coerência do sistema exige que o poder de declarar a invalidade do mesmo acto, se ela for suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, seja igualmente reservado ao Tribunal.
- 18 Por outro lado, convém sublinhar que é o Tribunal que está em melhor posição para se pronunciar sobre a validade dos actos comunitários. Com efeito, as instituições comunitárias cujos actos são postos em causa têm, nos termos do artigo 20.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, o direito de intervir perante o Tribunal para defenderem a validade desses actos. Além disso, o Tribunal pode pedir às instituições comunitárias que não sejam partes no processo todas as informações que considere necessárias à apreciação da causa, ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 21.º do mesmo protocolo.

- 19 Convém acrescentar que sob determinadas condições, na hipótese do processo de medidas provisórias (todavia não evocado na questão do órgão jurisdicional nacional), podem impor-se alterações à regra segundo a qual os órgãos jurisdicionais nacionais não são competentes para declarar a invalidade dos actos comunitários.
- 20 Deste modo, há que responder à primeira questão que os órgãos jurisdicionais nacionais não são competentes para declarar a invalidade dos actos das instituições comunitárias.

### Quanto à segunda questão

- 21 As segunda e terceira questões são apresentadas na perspectiva de as operações em causa estarem efectivamente sujeitas a direitos aduaneiros. No caso de só o Tribunal ser competente para apreciar a validade da decisão da Comissão, o Finanzgericht pergunta, na segunda questão, se essa decisão é válida.
- 22 Há que salientar que o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 formula três condições concretas para que as autoridades competentes possam não proceder à cobrança *a posteriori*. Assim, deve ser interpretado no sentido de que o devedor tem direito a que não seja efectuada a cobrança desde que estejam preenchidas todas essas condições.
- 23 Convém agora examinar se as três condições enunciadas no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/76, estão preenchidas no caso em apreço. Com efeito, o Tribunal pode verificar a materialidade dos factos que estão na base de um acto comunitário e as qualificações jurídicas que a instituição comunitária deles inferiu, quando a sua inexactidão é alegada no âmbito de um reenvio prejudicial de apreciação de validade.
- 24 A primeira condição enunciada pela citada disposição é a de os direitos não terem sido cobrados devido a erro das próprias autoridades competentes. A este respeito, convém refutar o argumento da Comissão segundo o qual as autoridades aduaneiras não teriam cometido qualquer erro e se teriam limitado numa primeira fase a admitir como exacto o conteúdo da declaração da Foto-Frost, para o que estariam

autorizadas pelo artigo 10.º da Directiva 79/695/CEE do Conselho, já citada. Efectivamente, resulta da disposição acima referida que, quando os direitos tiverem sido calculados segundo o conteúdo não conferido da declaração aduaneira, pode proceder-se posteriormente a um controlo dessa declaração e a uma rectificação do montante dos direitos fixados. No caso em apreço, como a própria Comissão reconheceu nas observações e na resposta a uma pergunta formulada pelo Tribunal, a declaração da Foto-Frost continha todos os dados factuais necessários para a aplicação da legislação em causa e os dados eram correctos. Nessas condições, o controlo *a posteriori* efectuado pelas autoridades aduaneiras alemãs não poderia revelar qualquer elemento novo. Assim, foi de facto devido a um erro das autoridades aduaneiras na aplicação inicial da legislação em causa que os direitos não foram cobrados aquando da importação das mercadorias.

- 25 A segunda condição é a de o devedor ter agido de boa fé, isto é, não ter podido detectar o erro cometido pelas autoridades aduaneiras. A este respeito, há que lembrar que os juízes especializados do Finanzgericht Hamburg, no seu despacho de suspensão de execução de 22 de Setembro de 1983, consideraram muito duvidoso que fossem devidos direitos por operações do tipo das que estão em causa. O Finanzgericht considerou que essas operações pareciam incluir-se no comércio interno alemão e estavam, por isso, isentas de direitos aduaneiros, por força do protocolo relativo a esse comércio. Contudo, salientou que a situação era duvidosa, tanto à luz da jurisprudência do Tribunal como face à jurisprudência nacional. Nessas condições, não pode razoavelmente considerar-se que a Foto-Frost, uma empresa comercial, tenha podido detectar o erro cometido pelas autoridades aduaneiras. Por outro lado, teria ainda menos razão para suspeitar de um erro pelo facto de operações anteriores análogas se terem realizado com isenção de direitos.
- 26 A terceira condição é a de o devedor ter cumprido todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que respeita à declaração para a alfândega. Quanto a este aspecto, há que observar que a própria Comissão, na resposta a uma pergunta do Tribunal, admitiu que, contrariamente ao que afirmara na decisão de 6 de Maio de 1983, a Foto-Frost tinha preenchido correctamente a declaração para a alfândega. Por outro lado, os autos não revelaram qualquer elemento susceptível de fazer pensar o contrário.

- 27 Resulta do que foi dito que todas as condições enunciadas pelo n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 estavam preenchidas no caso em apreço. A Foto-Frost tinha, assim, direito a que não se procedesse à cobrança *a posteriori* dos direitos em causa.
- 28 Nestas condições, a decisão dirigida em 6 de Maio de 1983 à República Federal da Alemanha, pela qual a Comissão declarou que devia proceder-se à cobrança *a posteriori* de direitos de importação num caso determinado, é inválida.

### Quanto à terceira questão

- 29 Para o caso de ter competência para declarar inválida a decisão da Comissão, o Finanzgericht pergunta na terceira questão se a aplicação do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 1697/79 depende de uma decisão discricionária que o tribunal nacional só pode fiscalizar sob a perspectiva do desvio de poder (Ermessensfehler), ou se ela depende de uma medida de equidade susceptível de fiscalização sob todos os seus aspectos.
- 30 Dada a resposta às primeira e segunda questões, a terceira questão não tem objecto.

### Quanto à quarta questão

- 31 A quarta questão é apresentada na perspectiva de não resultar das respostas às primeiras questões que a Foto-Frost tem direito a que não se proceda à cobrança *a posteriori*. O Finanzgericht pergunta então se as operações em causa pertencem ao comércio interno alemão na acepção do protocolo relativo a esse comércio, o que implicaria, na sua opinião, estarem isentas de direitos aduaneiros.
- 32 Atendendo à resposta dada à segunda questão, a quarta questão fica sem objecto.

### Quanto às despesas

- 33 As despesas efectuadas pelo Governo da República Federal da Alemanha e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Tendo o processo, em relação às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

### O TRIBUNAL,

decidindo sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Finanzgericht Hamburg, por despacho de 29 de Agosto de 1985, declara:

- 1) Os tribunais nacionais não são competentes para declarar a invalidade dos actos das instituições comunitárias.
  
- 3) A decisão dirigida em 6 de Maio de 1983 à República Federal da Alemanha, em que a Comissão declarava dever proceder-se, em determinado caso, à cobrança *a posteriori* de direitos de importação, é inválida.

Mackenzie Stuart

Bosco

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Joliet

O'Higgins

Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 22 de Outubro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente f. f.

G. Bosco

Presidente de secção