ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
4 de Julho de 1996 *

No processo C-296/94,

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

Bernard Pietsch

e

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 2163/92 da Comissão, de 30 de Julho de 1992, relativo à cobrança do montante suplementar previsto nos Regulamentos (CEE) n.° 3429/80, (CEE) n.° 796/81 e (CEE) n.° 1755/81, que adoptam as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura (JO L 217, p. 16),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris (relator), presidente de secção, G. F. Mancini e J. L. Murray, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de Bernhard Pietsch, por Ulrich Lorenz-Meyer, advogado em Hamburgo,

— em representação do Governo espanhol, por Alberto José Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Klaus Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Fevereiro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Março de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 22 de Setembro de 1994, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Novembro do mesmo ano, o Finanzgericht Hamburg submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial sobre a

validade do Regulamento (CEE) n.° 2163/92 da Comissão, de 30 de Julho de 1992, relativo à cobrança do montante suplementar previsto nos Regulamentos (CEE) n.° 3429/80, (CEE) n.° 796/81 e (CEE) n.° 1755/81, que adoptam as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura (JO L 217, p. 16, a seguir «regulamento em litígio»).

2 Esta questão foi suscitada no quadro de um litígio que opõe B. Pietsch ao Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (a seguir «Hauptzollamt») relativamente ao pagamento de montantes suplementares exigido por este último nos termos do regulamento em litígio.

A regulamentação comunitária

3 O Regulamento (CEE) n.° 3429/80 da Comissão, de 29 de Dezembro de 1980, que adopta as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura (JO L 358, p. 66), baseado no artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 516/77 do Conselho, de 14 de Março de 1977, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 73, p. 1; EE 03 F12 p. 46), tinha fixado em 7 196 toneladas, para o trimestre de 1 de Janeiro a 31 de Março de 1981, o contingente de importação de conservas de cogumelos provenientes de países terceiros. Tinha, por outro lado, instaurado um controlo das importações através de certificados de importação e tinha previsto, para o caso de as quantidades de conservas de cogumelos provenientes de países terceiros e colocadas em livre prática na Comunidade excederem a quantidade estabelecida por este regulamento, a cobrança de um montante suplementar de 175 ecus por 100 kg de peso líquido.

4 Para o trimestre seguinte, de 1 de Abril a 30 de Junho de 1981, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.° 796/81, de 27 de Março de 1981, que adopta as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura (JO L 82, p. 8), também baseado no artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77. Este regulamento fixou o contingente de importação em 7 618 toneladas e previu que, em caso de ultrapassagem daquela quantidade, seria igualmente cobrado um montante suplementar de 175 ecus por 100 kg de peso líquido.

5 Para o trimestre de 1 de Julho de 1981 a 30 de Setembro de 1981, o Regulamento (CEE) n.° 1755/81 da Comissão, de 30 de Junho de 1981, que adopta as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura (JO L 175, p. 23), assente também no artigo 14.° do Regulamento n.° 516/77, fixou, desta vez, o contingente de exportação em 5 736 toneladas e o montante suplementar a cobrar em caso de excesso em 160 ecus por 100 kg de peso líquido.

6 Nos acórdãos de 16 de Outubro de 1991, Werner Faust (C-24/90, Colect., p. I-4905), e Wünsche (C-25/90, Colect., p. I-4939, e C-26/90, Colect., p. I-4961), o Tribunal de Justiça declarou inválidos os artigos 1.° dos Regulamentos n.° 3429/80, n.° 796/81 e n.° 1755/81, quanto ao nível do montante suplementar fixado, por violação do princípio da proporcionalidade.

7 Para dar cumprimento a estes acórdãos, a Comissão aprovou o regulamento em litígio, através do qual reduziu, com efeitos retroactivos, a 105 ecus por 100 kg de peso líquido o montante suplementar previsto nos três regulamentos relativos às medidas de protecção aplicáveis às importações efectuadas entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 1981.

O litígio no processo principal

8 Resulta do despacho do tribunal *a quo* que B. Pietsch solicitou e obteve autorização para introduzir em livre prática um lote de conservas de cogumelos que, segundo as suas declarações, provinham da Coreia, de 5 a 11 de Março de 1981, durante o período de vigência do Regulamento n.° 3429/80. Num primeiro momento, não foi cobrado qualquer montante.

9 Depois de diversas investigações administrativas, verificou-se que as conservas de cogumelos em questão tinham, na realidade, sido importadas de Taiwan. Em aviso

de alteração de liquidação, o Hauptzollamt exigiu então a B. Pietsch o pagamento de um montante suplementar de 365 530,06 DM, com base no Regulamento n.° 3429/80, com fundamento em que, no desalfandegamento, B. Pietsch não tinha apresentado certificado de importação indicando a origem exacta da mercadoria.

10 Depois de indeferida a sua reclamação, B. Pietsch interpôs recurso para o Finanzgericht Hamburg, em 27 de Novembro de 1984. Durante a tramitação deste, o Hauptzollamt, em segundo aviso de alteração de liquidação de 22 de Novembro de 1993, reduziu *a posteriori*, com base no regulamento em litígio entretanto adoptado, o montante suplementar a pagar de 365 530,06 DM para 219 213,47 DM.

11 B. Pietsch pediu então ao Finanzgericht Hamburg a anulação do segundo aviso de alteração de liquidação.

12 No âmbito deste recurso, B. Pietsch sustentou, essencialmente, que o artigo 1.° do regulamento em litígio, que reduziu o montante suplementar resultante do Regulamento n.° 3429/80 de 175 para 105 ecus por 100 kg de peso líquido, não é válido. Resulta dos princípios consagrados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Werner Faust, já citado, que mesmo um montante suplementar de 105 ecus por 100 kg de peso líquido, cobrado sem distinção de categorias, não é objectivo, é desproporcionado e desmesuradamente elevado.

13 Nestas condições, o Finanzgericht Hamburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2163/92 da Comissão é válido?»

Quanto à questão colocada

14 Com a sua questão, o tribunal nacional pergunta, essencialmente, se o nível do montante suplementar previsto no regulamento em litígio está conforme com o princípio da proporcionalidade.

15 Segundo jurisprudência constante, resulta deste princípio que a legalidade das medidas que imponham encargos financeiros aos operadores está sujeita à condição de que tais medidas sejam adequadas e necessárias à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, ressalvando-se que, quando haja possibilidade de escolher entre diversas medidas adequadas, convém recorrer à menos gravosa e que os encargos impostos não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos em vista (v., nomeadamente, acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder, 265/87, Colect., p. 2237, n.° 21).

16 Deve assim começar-se por examinar o objectivo do regulamento em litígio para determinar de seguida se o montante suplementar reduzido a 105 ecus por 100 kg de peso líquido é adequado e proporcionado.

17 O fundamento deste regulamento reside no Regulamento (CEE) n.° 426/86 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1986, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas (JO L 49, p. 1), nomeadamente no seu artigo 18.°, segundo o qual, em caso de perturbações graves do mercado, a Comissão, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, decide sobre as medidas necessárias, que são comunicadas aos Estados-Membros e são imediatamente aplicáveis.

18 Resulta do primeiro considerando do regulamento em litígio que este foi aprovado na sequência dos acórdãos Werner Faust e Wünsche, já referidos, nos quais o Tribunal de Justiça declarou inválidos os Regulamentos n.^{os} 3429/80, 796/81 e

1755/81, pelo facto de o nível do montante referido ser fixado indistintamente em relação às conservas de cogumelos de todas as origens e categorias, o que tinha como consequência o aumento do custo das conservas de cogumelos importadas, sobretudo as das categorias inferiores, penalizando, principalmente, as importações de cogumelos de menor qualidade.

19 De acordo com o segundo considerando do regulamento em litígio, os regulamentos invalidados tinham por objectivo desencorajar a importação na Comunidade de conservas de cogumelos em quantidade superior à indicada e, para alcançar este objectivo, é necessário aplicar as medidas de protecção a todas as importações de países terceiros, independentemente da sua categoria.

20 O terceiro considerando do mesmo regulamento precisa que é conveniente fixar o montante a um nível que permita alcançar o objectivo estabelecido, nível que deve ser fixado a um nível uniforme para todos os produtos em causa, de modo a que, aquando da importação, não exista qualquer incentivo a declarar que as conservas são de qualidade inferior, tendo em conta que, em caso de diferenciação do montante consoante a qualidade dos produtos, a ausência de definições precisas a nível comunitário para as diferentes categorias põe em causa o controlo eficaz das mercadorias em causa.

21 Finalmente, como indica o quarto considerando, a retenção de um montante que corresponde aproximadamente ao preço de custo das conservas de cogumelos na Comunidade não foi criticada pelo Tribunal e, a fim de evitar que o nível do montante suplementar para as categorias inferiores de conservas de cogumelos importadas de países terceiros seja sensivelmente superior aos custos de produção das mesmas conservas na Comunidade, é conveniente que o montante fixado corresponda ao preço de custo na Comunidade das conservas de cogumelos de terceira escolha.

22 Tendo em atenção o objectivo do regulamento em litígio precisado desta forma, verifica-se que a exigência de um montante suplementar em caso de ultrapassagem do contingente autorizado era apropriada e necessária à sua realização.

23 Quanto ao nível deste montante, deve observar-se que ele foi reduzido pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 2163/92 em litígio a 105 ecus por 100 kg de peso líquido, e que corresponde, como resulta dos autos, a cerca de 90% do valor dos cogumelos de terceira categoria.

24 O tribunal *a quo* expõe três razões que, em seu entender, afectam a validade do montante suplementar. Considera que a imposição de um montante suplementar cujo nível se eleva a cerca de 90% do valor da mercadoria penaliza os operadores que efectuam importações sem certificado de importação. O mesmo acontece em relação à inexistência de diferenciação do montante em função da qualidade das mercadorias, que o Tribunal de Justiça não considerou desnecessária, pois um controlo eficaz dos produtos em causa poderia encontrar dificuldades. Finalmente, o tribunal *a quo* entende que a validade do montante suplementar também é afectada pelo facto de este montante corresponder ao preço de custo dos cogumelos de cultura de terceira categoria, quando o Regulamento n.° 3429/80, aplicável à data dos factos do processo principal, incide sobre conservas de cogumelos em geral.

25 Deve, assim, apurar-se se este nível do montante suplementar excede o limite imposto pelo respeito do princípio da proporcionalidade.

26 B. Pietsch afirma a este respeito que, mesmo reduzido, o montante suplementar foi fixado a um nível tal que nenhum importador alguma vez tinha voluntariamente importado conservas de cogumelos provenientes de países terceiros. Em seu entender, o montante suplementar devia ter sido fixado a um nível correspondente à diferença entre o custo de produção na Comunidade e o preço dos cogumelos importados, incluindo os direitos aduaneiros.

27 Esta tese não pode ser acolhida. Com efeito, como precisa o segundo considerando, o objectivo do regulamento em litígio consiste em desencorajar e, assim, em limitar sensivelmente as importações para a Comunidade para além das quantidades limitadas. Tal objectivo não poderia ter sido atingido por um montante suplementar cujo nível tivesse apenas permitido igualar a diferença entre os custos de

produção na Comunidade e o preço dos cogumelos importados. Consequentemente, a Comissão podia, no âmbito dos seus poderes de apreciação, fixar um montante suplementar superior ao preconizado por B. Pietsch.

28 Inversamente, o Governo espanhol e a Comissão sustentam, em primeiro lugar, que o montante suplementar devia ser fixado a um nível elevado para assegurar a realização dos objectivos do regulamento.

29 Deve observar-se a este respeito que, embora a Comissão disponha de uma certa margem de apreciação para determinar o nível do montante suplementar, este não podia ser fixado a um nível tão elevado que equivalesse a uma proibição. Com efeito, o regulamento não visa impedir qualquer importação para além das quantidades fixadas, mas antes proteger o mercado comunitário de cogumelos de perturbações devidas às importações excessivas provenientes de países terceiros.

30 Em segundo lugar, o Governo espanhol e a Comissão afirmam que, na adopção do regulamento em litígio, o princípio da proporcionalidade foi respeitado, dado que o cálculo do montante suplementar foi, desta vez, determinado com base no preço de custo na Comunidade dos cogumelos de terceira categoria e não dos de primeira, como tinha feito o Regulamento n.° 3429/80, declarado inválido. Uma vez que a causa da invalidade do artigo 1.° deste último regulamento residia no facto de a fixação do montante suplementar com base no preço de custo dos cogumelos de primeira categoria ter por efeito prejudicar nitidamente os importadores de cogumelos de categorias inferiores e que, no regulamento em litígio, o montante suplementar passa a ser calculado com base no preço de custo na Comunidade dos cogumelos de terceira categoria, a causa de invalidade desapareceu.

31 Este argumento não pode ser acolhido. Com efeito, como resulta do acórdão Werner Faust, já referido, o impacto nos cogumelos de categorias inferiores do cálculo do montante suplementar com base no preço de custo dos cogumelos de primeira categoria não foi o único motivo que levou a declarar inválido o artigo 1.° do

Regulamento n.° 3429/80. No n.° 30 do acórdão, o Tribunal de Justiça, depois de ter examinado as diferentes causas de invalidade desta disposição, concluiu que a sua invalidade «resulta do conjunto das considerações que antecedem», entre as quais figura a proporcionalidade que também está em causa no presente processo.

32 Em terceiro lugar, o Governo espanhol e a Comissão afirmam que o regulamento em litígio respeitou o princípio da proporcionalidade, pois reduziu o encargo para os importadores de cerca de 150% do valor da mercadoria para cerca de 90%. Em seu entender, tal nível do montante suplementar é adequado para assegurar a realização do objectivo do regulamento, que consiste em desencorajar as importações de cogumelos para além das quantidades indicadas. Em consequência, a fixação do montante suplementar no nível determinado pelo regulamento em litígio não penaliza os importadores.

33 Esta argumentação também não pode ser acolhida.

34 Com efeito, como foi indicado pelo advogado-geral no ponto 66 das suas conclusões, mesmo reduzido a este nível, um montante suplementar de 105 ecus por 100 kg de peso líquido representa, em comparação com o preço de custo na Comunidade dos cogumelos de primeira categoria, cerca de dois terços do valor destes últimos. Este montante constitui incontestavelmente um encargo que, como reconheceu a Comissão nas suas observações escritas, aumenta consideravelmente o custo da importação dos cogumelos. Tal encargo, ainda que diminuído, aumenta substancialmente o custo dos cogumelos importados e equivale, portanto, a uma verdadeira proibição. Ao fixar o montante suplementar a um nível que vai para além do necessário para atingir o objectivo mencionado, a Comissão excedeu manifestamente os poderes de apreciação de que dispõe e violou o princípio da proporcionalidade.

35 Em consequência, e sem necessidade de apreciar as outras razões expostas pelo tribunal nacional, deve responder-se à questão colocada que resulta do conjunto das considerações precedentes que o artigo 1.° do regulamento em litígio é inválido quanto ao nível do montante suplementar fixado.

Quanto às despesas

36 As despesas efectuadas pelo Governo espanhol e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram 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 a questão submetida pelo Finanzgericht Hamburg, por despacho de 22 de Setembro de 1994, declara:

O artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2163/92 da Comissão, de 30 de Julho de 1992, relativo à cobrança do montante suplementar previsto nos Regulamentos (CEE) n.° 3429/80, (CEE) n.° 796/81 e (CEE) n.° 1755/81, que adoptam as medidas de protecção aplicáveis à importação de conservas de cogumelos de cultura, é inválido quanto ao nível do montante suplementar fixado.

Kakouris Mancini Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Julho de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris