CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 5 de Maio de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Bundesfinanzhof alemão submeteu uma questão prejudicial relativa à interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3563/84 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1984, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1985, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento (a seguir «regulamento») [1]. Trata-se, mais precisamente, do estatuto concedido por este regulamento aos blusões de linho provenientes da China e da Coreia do Sul.

2. Em 1985, a sociedade Lloyd-Textil Handelsgesellschaft mbH & Co. KG (a seguir «Lloyd-Textil») importou para a Alemanha uma partida de blusões de linho para homem proveniente da China e da Coreia do Sul. O Hauptzollamt Bremen-Freihafen considerou que devia ser cobrado um direito aduaneiro na importação desses produtos. Pelo contrário, a Lloyd-Textil entendia que os blusões deviam beneficiar da suspensão dos direitos aduaneiros concedida pela Comunidade aos produtos têxteis provenientes dos países em vias de desenvolvimento, ao abrigo do referido regulamento.

3. O artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo travessão, do regulamento determina que, para o ano de 1985, os direitos da pauta aduaneira comum ficam totalmente suspensos para os produtos que constam dos Anexos I e II. O artigo 1.º, n.º 2, enumera os países ou regiões para os quais essas preferências pautais são aplicáveis. Ninguém contesta que a China e a Coreia do Sul fazem parte desses países.

4. O Anexo I contém uma lista de produtos têxteis que estão abrangidos pelo Acordo Multifibras (AMF) [2], o que resulta tanto do título do anexo, que começa pelas palavras «Lista dos produtos têxteis AMF...», como do preâmbulo [3] do regulamento. Em aplicação do Acordo Multifibras, o regulamento fixou, para cada país de origem, um limiar até ao qual os referidos produtos podem ser importados para a Comunidade beneficiando de uma suspensão dos direitos aduaneiros. O Anexo II contém uma lista de produtos que não estão abrangidos pelo Acordo Multifibras. Esses produtos só são objecto de uma suspensão dos direitos aduaneiros dentro do limite de uma quantidade global, fixada para todos os países de origem. Essas duas listas são constituídas por uma enumeração de produtos que são designados por um código Nimexe e por uma descrição [4]. Nos termos

* Língua original: neerlandês.

1 — JO 1984, L 338, p. 98.

2 — Trata-se do Acordo relativo ao Comércio Internacional de Têxteis (JO 1974, L 118, p. 2); este acordo consta de um anexo à Decisão 74/214/CEE do Conselho, de 21 de Março de 1974, sobre a conclusão do Acordo relativo ao Comércio Internacional de Têxteis (JO 1974, L 118, p. 1; EE 11 F5 p. 99), e foi prorrogado pelo protocolo relativo à prorrogação do Acordo relativo ao Comércio Internacional de Têxteis (JO 1982, L 83, p. 9).

3 — Em especial décimo quinto considerando, parcialmente citado no ponto 12, *infra*.

4 — Estes códigos Nimexe são os códigos fixados pelo Regulamento (CEE) n.º 3529/84 da Comissão, de 14 de Dezembro de 1984, que modifica a nomenclatura das mercadorias para as estatísticas do comércio externo da Comunidade e do comércio entre os seus Estados-membros (Nimexe) (JO 1984, L 337, p. 1).

de uma nota (a), que consta dos dois anexos, «considera-se que o enunciado da designação das mercadorias tem valor meramente indicativo, sendo o regime preferencial determinado pelo alcance dos códigos Nimexe».

5. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, do Acordo Multifibras, esta regulamentação diz unicamente respeito aos produtos têxteis «de algodão, lã, fibras artificiais e sintéticas, ou misturas destas fibras» [5]. Os produtos em causa no presente processo, ou seja, os blusões de linho para homem, não estão portanto abrangidos por esta regulamentação. Por conseguinte, também não pode considerar-se que constam do Anexo I, parecendo antes caber no âmbito de aplicação do Anexo II. Como já disse, este Anexo II enumera os produtos têxteis que não estão abrangidos pelo Acordo Multifibras.

O que antecede é, no entanto, infirmado pelo facto de o Anexo I do regulamento, na categoria 21, mencionar, sem qualquer ressalva [6], o código Nimexe 61.01-32. Ora, segundo o Regulamento n.° 3529/84 da Comissão, que já citei anteriormente [7], esta rubrica abrange os «*parkas*, anoraques, blusões e semelhantes» fabricados com «outras matérias têxteis» que não as fibras têxteis sintéticas ou artificiais ou o algodão. Em contrapartida, o Anexo II não menciona de modo algum o código Nimexe 61.01-32 e não contém também descrições correspondentes dos produtos. Sob a designação geral de «vestuário exterior», a categoria 161 compreende alguns outros códigos [8], mas não o código 61.01-32.

6. A questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça tem a sua origem na ambiguidade que acabo de indicar: pelo facto de não estarem abrangidos pelo Acordo Multifibras, os blusões de linho para homem não podem estar mencionados no Anexo I do regulamento, e isto muito embora o código 61.01-32, em que se inserem igualmente os blusões de linho, esteja referido sem qualquer ressalva neste anexo. O Bundesfinanzhof, que é o órgão jurisdicional de reenvio, pergunta se, nestas circunstâncias, a categoria 161 do Anexo II do regulamento não deve ser interpretada no sentido de abranger também os «blusões de linho para homem» (importados da China e da Coreia do Sul), se bem que, como já disse anteriormente, o código 61.01-32 não esteja aí mencionado.

7. Quanto a esta questão, são defendidas duas posições. A Lloyd-Textil, perante o Bundesfinanzhof, e o Governo alemão, na sua qualidade de interveniente perante o Tribunal de Justiça, defendem que os blusões de linho para homem se inserem efectivamente na categoria 161 do Anexo II e que eles podem, por conseguinte, beneficiar da suspensão dos direitos aduaneiros. A Comissão, que interveio igualmente no processo no Tribunal de Justiça, defende o ponto de vista contrário. Em seu entender, os blusões de linho para homem não estão abrangidos pela categoria 161 do Anexo II, tal como não se inserem no Anexo I — como as outras partes no processo no Tribunal de Justiça admitem igualmente —, já que este anexo tem unicamente em vista os produtos abrangidos pelo Acordo Multifibras. A Comissão entende,

5 — Acordo Multifibras, referido *supra* na nota 2, p. 7. Ninguém contesta que o tecido de linho, que é um produto fabricado à base de fibras de linho, não é uma fibra sintética ou artificial.

6 — Isto é, a menção «ex 32» não figura aí, como é habitual quando só se tem em vista uma parte dos produtos que constam do código Nimexe.

7 — V. nota 4; a descrição citada no texto consta da p. 323.

8 — 61.01-38, 48, 58, 68, 78, 89, 98 e alguns códigos da série 61.02.

por conseguinte, que nenhuma preferência pautal prevista no regulamento pode ser encarada em favor dos blusões em causa.

Pelas razões que vou expor, coloco-me entre os defensores da primeira opinião.

8. Seja-me permitido, antes de mais, afastar dois argumentos que não considero relevantes. Em primeiro lugar, entendo que a nota (a) invocada *supra*, no ponto 4, não nos dá qualquer solução. A regra que ela contém diz respeito a problemas de não concordância, num dos dois anexos, entre o alcance do código Nimexe referido para uma dada posição pautal e a descrição que lhe corresponde. O litígio que ora nos ocupa tem origem numa divergência de outra índole, ou seja, no facto de o código Nimexe 61.01-32 que vem referido no Anexo I só em parte corresponder ao alcance do anexo.

9. Entendo, em segundo lugar, que o problema de interpretação que foi submetido ao Tribunal de Justiça também não pode ser resolvido recorrendo ao conceito de segurança jurídica ou, pelo menos, considero que este argumento não é convincente quando é invocado nos moldes em que a Comissão o faz. A Comissão entende, com efeito, que haveria insegurança jurídica se, não obstante o facto de os blusões de linho para homem não virem aí mencionados, se tivesse de considerar que a categoria 161 do Anexo II abrange essas roupas.

Este argumento não me convence. A insegurança jurídica, no presente caso, resulta directamente da ambiguidade do próprio regulamento (v. *supra*, ponto 6). A questão que se coloca é portanto a de saber como é que essa ambiguidade pode ser desfeita. Não vejo, a este respeito, qualquer razão *a priori* pela qual a resposta preconizada pela Comissão, que implica uma recusa de preferências pautais, poderia contribuir mais para a segurança jurídica do que a resposta inversa, que implica a concessão da isenção.

10. Em apoio do seu argumento baseado na segurança jurídica, a Comissão invoca a necessidade de se tomar como base a formulação utilizada no regulamento e nos seus anexos a fim de se garantir uma interpretação uniforme das regras aduaneiras comunitárias pelas administrações nacionais. Ora, o Anexo II, na categoria 161, não refere de modo algum o código Nimexe 61.01-32.

Seja-me permitido, a este propósito, remeter para um acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu recentemente, em 1 de Abril de 1993 [9], sobre a interpretação que devia ser dada a um quadro constante de um regulamento que fixava as percentagens de um direito *antidumping* relativo a determinadas chumaceiras de rolamentos originárias do Japão. Neste processo, igualmente, a Comissão tinha invocado a segurança jurídica para defender que uma ambiguidade que surgisse no regulamento cuja interpretação era solicitada devia ser resolvida por meio de uma interpretação literal. No n.° 14 do acórdão, o Tribunal de Justiça rejeita esse argumento declarando:

«esta interpretação não pode ser posta em causa pela necessidade de uma aplicação uniforme da regulamentação aduaneira na Comunidade, que resultaria de uma

9 — Acórdão de 1 de Abril de 1993, Findling (C-136/91, Colect., p. I-1793).

interpretação literal da disposição em questão. Semelhante aplicação uniforme deve, com efeito, ser garantida através de uma redacção clara, precisa e completa da regulamentação comunitária em questão».

Parece-me que esta consideração também deve valer no presente caso: na falta de um texto legal claramente formulado, é descabido invocar uma interpretação literal da disposição em questão.

11. A Comissão também não tem razão ao invocar o acórdão Ethicon com o mesmo objectivo [10]. Nesse processo, o Tribunal de Justiça rejeitou a interpretação proposta pela Ethicon, que tinha em vista alargar uma isenção aduaneira baseada numa disposição *clara*, de modo a torná-la aplicável a produtos que não vinham mencionados nessa disposição, mas que, pelas suas propriedades e utilizações, eram análogos aos produtos designados na disposição em causa. O Tribunal de Justiça recusou-se a dar a essa disposição uma interpretação ampla que se afastasse da respectiva letra e baseou-se, a este propósito, nomeadamente na segurança jurídica [11]. O processo que ora nos ocupa é, porém, diferente, na medida em que o ponto de partida é aqui uma disposição que peca por falta de clareza. O problema que daqui resulta não pode, por conseguinte, ser resolvido com base na formulação das designações de produtos que constam desta regulamentação, já que é precisamente quanto a este aspecto que o regulamento padece de falta de clareza.

12. Examinemos agora os argumentos que conseguiram convencer-me de que a posição defendida pela Lloyd-Textil e pelo Governo alemão é a posição correcta. Tomarei como ponto de partida a economia geral do regulamento. O título do regulamento indica que ele implica uma preferência pautal «generalizada» a favor de (praticamente) *todos* os produtos têxteis originários dos países em vias de desenvolvimento cujo nome consta do regulamento. Os dois anexos do regulamento têm unicamente por objectivo estabelecer uma distinção entre os produtos que cabem no âmbito do Acordo Multifibras e todos os outros produtos têxteis que não estão abrangidos por ele.

O carácter geral da preferência pautal prevista no regulamento não é de modo algum infirmado pelos considerandos que constam do respectivo preâmbulo; antes pelo contrário. O teor do sétimo considerando é o seguinte:

«considerando que, para *os* produtos não abrangidos pelo AMF, parece possível conceder o benefício das preferências aos países e territórios que são normalmente beneficiários nos outros sectores industriais» (sublinhado meu).

Pode ler-se no décimo quinto considerando:

«considerando que é conveniente, por conseguinte, que a Comunidade estabeleça durante o ano de 1985...

— para *cada* categoria de produtos não abrangidos pelo AMF originários dos países e territórios enumerados no Anexo IV, limites pautais comunitários de direito nulo...» (sublinhado meu).

10 — Acórdão de 18 de Março de 1986, Ethicon (58/85, Colect., p. 1141).

11 — N.os 12 e 13 do acórdão.

Estes considerandos parecem ter em vista *todos* os produtos têxteis que não estejam abrangidos pelo Acordo Multifibras. Os numerosos considerandos do preâmbulo não referem, aliás, qualquer exclusão de determinados produtos têxteis, tal como não contêm quaisquer considerações políticas susceptíveis de justificar tais exclusões.

13. É certo que o agente da Comissão apresentou na audiência uma explicação possível para a exclusão dos blusões de linho para homem. Salientou com insistência que as preferências pautais são o resultado de negociações entre a Comunidade e os países em vias de desenvolvimento assim favorecidos e que os produtos seleccionados para poderem beneficiar dessas preferências pautais são aqueles que apresentam uma importância particular para esses países, por constituírem uma fonte importante de exportação de produtos locais. A omissão, no Anexo II, dos blusões de linho para homem fabricados com fibras de linho — que é uma matéria-prima típica da Europa Ocidental — indicaria portanto que esse produto apresenta uma importância menor para os países em causa [12].

Esta explicação não é, porém, apoiada, nem sequer tornada verosímil, por nenhum dos documentos apresentados ao Tribunal de Justiça. Além disso, em meu entender, ela não resiste aos argumentos que vou expor. Esses argumentos não só são mais conformes com o objectivo geral do regulamento, tal como resulta do título e do preâmbulo deste (v. *supra*, ponto 12), mas também quadram melhor com a estrutura e a «génese histórica» do regulamento.

14. No que diz respeito mais precisamente à estrutura do regulamento, a Comissão afirmou no seu memorando de intervenção — para demonstrar que o regulamento não contém certamente preferências pautais aplicáveis a (praticamente) todos os produtos têxteis — que há muitos outros produtos têxteis para além dos blusões de linho para homem que estão excluídos quer do Anexo I quer do Anexo II. Instada pelo Tribunal de Justiça a referir alguns exemplos, a Comissão só pôde citar os produtos correspondentes aos códigos Nimexe 50.01 e 50.02, ou seja, os «casulos de bicho-da-seda próprios para dobar» e a «seda crua, não fiada». Não me parece que estes exemplos sejam de molde a pôr em causa o carácter geral das pautas preferenciais que o regulamento estabelece para os produtos têxteis.

No Regulamento n.° 3529/84, que citei anteriormente, os códigos Nimexe para as «matérias têxteis e respectivas obras» vêm indicados na secção XI [13]. Esta secção compreende no total um pouco mais de mil códigos, que vão do código 50.01 aos códigos 63.02. Dentre estes mil códigos, a Comissão conseguiu encontrar dois, ou seja, os dois primeiros, que não estão mencionados nos anexos do regulamento a interpretar. Um rápido exame permitiu-me ainda encontrar outros seis, ou seja, o terceiro e o quarto (códigos 50.03, «desperdícios de seda») e os quatro últimos (códigos 63.02, «retalhos e trapos, cordéis, cordas e cabos, em forma de desperdícios ou de artefactos inutilizados»). Parece, na

12 — Não respondo à questão de saber se assim é ou não: o que é certo é que, como se verificou no presente caso, há blusões de linho que são efectivamente fabricados em países em vias de desenvolvimento (pelo menos na China e na Coreia do Sul), ainda que o sejam exclusivamente com matérias-primas importadas de países industrializados.

13 — Já referidos na nota 4; os códigos em questão constam das pp. 269 a 333, inclusive.

verdade, que praticamente todos os mil códigos que se encontram entre os primeiros e os últimos estão efectivamente reproduzidos nos anexos do regulamento. Os representantes da Comissão presentes na audiência não o contestaram. Como as descrições dos produtos indicam com clareza, as oito excepções que citei dizem respeito a produtos que dificilmente podem ser considerados «produtos têxteis» [14] ou referem-se a produtos que, em qualquer caso, são atípicos: trata-se de matérias-primas brutas ou de desperdícios. Todos os produtos têxteis típicos abrangidos pela maior parte dos outros mil códigos parecem, em contrapartida, caber no âmbito de aplicação do regulamento.

15. A própria «génese histórica» do regulamento também milita contra a argumentação da Comissão. Em Maio de 1985, ou seja, alguns meses após a entrada em vigor do regulamento, foi levantado o problema dos blusões de linho para homem quando a Lloyd-Textil importou para a Alemanha uma partida desses produtos proveniente da China e da Coreia do Sul. O Governo alemão propôs então à Comissão que corrigisse as lacunas que o regulamento apresentava, substituindo o código 61.01-32, que consta da categoria 21 do Anexo I, pelo código 61.01-*ex* 32 [15], e que do mesmo modo incluísse o código 61.01-32 na categoria 161 do Anexo II. Esta substituição teria como consequência os blusões passarem a incluir-se no âmbito do Anexo I (e portanto também do Acordo Multifibras) se fossem fabricados à base de algodão, lã ou fibras artificiais ou sintéticas, ao passo que entrariam no âmbito de aplicação do Anexo II se fossem fabricados à base de outra matéria, como o linho [16]. A correcção assim proposta foi efectivamente operada pelo Regulamento (CEE) n.° 3600/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, para o ano de 1986 [17].

16. Na sua resposta às perguntas do Tribunal de Justiça, a Comissão declarou que foi precisamente o facto de o regulamento não ter sido ainda corrigido durante o próprio ano de 1985 que permite deduzir que o legislador comunitário pretendia manter os blusões de linho fora do âmbito de aplicação das preferências pautais, para o exercício de 1985. Em apoio da sua afirmação, a Comissão apresentou um documento de trabalho datado de 1985 que contém as reacções de alguns outros Estados-membros quando tiveram conhecimento do problema surgido com a Lloyd-Textil durante o mês de Maio desse ano.

Este argumento também não me consegue convencer. Resulta, com efeito, do documento de trabalho que o problema não foi suscitado em nenhum outro Estado-membro para além da Alemanha. Só um Estado-membro, os Países Baixos, tinha opinião sobre aquilo que se deveria fazer *no caso* de importação de blusões de linho. Em tal situação, a administração neerlandesa teria classificado esses blusões na categoria 21 do Anexo I, adoptando assim uma atitude que

14 — O regulamento a interpretar diz respeito às preferências pautais aplicáveis «aos produtos têxteis» (como o seu título indica).

15 — Sobre o significado da partícula «ex», v. *supra*, nota 6.

16 — O relatório dirigido à Comissão pelo Governo alemão está reproduzido nas notas de trabalho que a Comissão apresentou em anexo à sua resposta às perguntas do Tribunal de Justiça. O Governo alemão resumiu o seu pedido na última frase da seguinte maneira: «devia ser introduzida quanto antes uma alteração — se necessário, sob a forma de rectificação — do Regulamento n.° 3563/84».

17 — Regulamento (CEE) n.° 3600/85 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1985, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1986, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento (JO 1985, L 352, p. 107; EE 11 F23 p. 143).

não é defendida por nenhuma das partes no presente processo [18]. Portanto, nem um só Estado-membro partilhava o ponto de vista da Comissão segundo o qual os blusões de linho deviam ser totalmente excluídos das preferências pautais. Como já referi anteriormente, o próprio Conselho não adoptou o ponto de vista da Comissão para o ano de 1986, mas antes acolheu o do Governo alemão. Por conseguinte, na medida em que se pode dizer algo sobre a vontade do legislador comunitário, isto milita antes contra o ponto de vista defendido pela Comissão. Quando se trata de interpretar um texto legal ambíguo, deve, em meu entender, atribuir-se um valor de interpretação especial a uma solução que o autor desse texto adoptou posteriormente para o tornar mais claro.

Conclusão

17. Pelas razões que acabo de expor, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão do Bundesfinanzhof da seguinte maneira:

«A categoria 161 do Anexo II do Regulamento (CEE) n.º 3563/84 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1984, que aplica preferências pautais generalizadas, para o ano de 1985, aos produtos têxteis originários de países em vias de desenvolvimento, deve ser interpretada no sentido de abranger igualmente os 'blusões de linho para homem' (importados da China e da Coreia do Sul).»

18 — V. *supra*, ponto 7. É claro, com efeito, que o Anexo I tem unicamente em vista os produtos que cabem no âmbito do Acordo Multifibras e que esse não é o caso dos blusões de linho para homem.