CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GERHARD REISCHL

apresentadas em 30 de Outubro de 1975 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O processo de reenvio que hoje nos ocupa tem a ver com a validade do Regulamento n.° 1/71 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1970 (JO L 1 de 1.1.1971), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1971. Este regulamento introduziu, no capítulo 90 da pauta dos direitos de entrada, uma nota complementar, nos termos da qual se classificam «também na subposição 90.07 A os aparelhos de reprodução automática de documentos, por processo electrostático, que comportem um sistema óptico de fotografia».

Foi com base nesta disposição que foi classificado um aparelho importado destinado à reprodução automática de documentos por processo electrostático e que comporta um sistema óptico de fotografia, para o qual o despachante dos caminhos-de-ferro neerlandeses, autor no processo principal, solicitou a sua admissão em livre prática em 28 de Abril de 1971 e ao qual foi, consequentemente, aplicado um direito aduaneiro de 14%.

O despachante de alfândega em causa não está de acordo com aquela decisão. Considera que o aparelho deveria ter sido classificado na posição 84.54 («outras máquinas e aparelhos de escritório») e como tal submetido ao direito aduaneiro de 7,2%, aplicável desde 1 de Janeiro de 1971. Para tal, baseia-se numa decisão da «Tariefcommissie» de 2 de Fevereiro de 1970, que chegou precisamente a essa conclusão, para aquele tipo de aparelho, fundamentando a sua opinião nos seguintes termos: as máquinas inserem-se geralmente na secção XVI da pauta aduaneira comum, secção que não abrange, de acordo com as notas que figuram no cabeçalho desta secção, os artigos do capítulo 90; por outro lado, segundo as notas explicativas de Bruxelas, a posição 90.07 só abrange os aparelhos que funcionam mediante um processo de fotografia normal; como as máquinas copiadoras, pelo contrário, não são aparelhos fotográficos, a classificação destes últimos na secção XVI, e em especial no capítulo 84, não fica portanto excluída; mas uma vez que não é possível uma classificação na posição 84.35 («máquinas para impressão»), as máquinas em questão no caso concreto, que se destinam a executar trabalho de escritório, só podem, segundo a «Tariefcommissie», classificar-se na subposição 84.54 B («outras máquinas e aparelhos de escritório»). O mesmo despachante observa, além disso, que os direitos aduaneiros aplicáveis aos produtos da posição 84.54 foram consolidados por acordos concluídos no âmbito do GATT (e isto a uma taxa de 7,2% com efeito a partir de 1 de Janeiro de 1971), se bem que, apesar da classificação prescrita pelo Regulamento n.° 1/71 do Conselho, o artigo II do GATT se oponha, segundo ele, à cobrança de direitos aduaneiros superiores à taxa consolidada no âmbito do GATT para os produtos abrangidos pela posição 84.54.

A reclamação dirigida pelo despachante ao inspector dos direitos de importação e impostos indirectos foi, no entanto, rejeitada por

* Língua original: alemão.

este último, com a justificação de que, de acordo com um parecer emitido pelo Conselho de Cooperação Aduaneira em Dezembro de 1965, os aparelhos do tipo do que está em causa no presente processo se classificavam na subposição 90.07 A. Perante isto, o despachante recorreu para a «Tariefcommissie». No decurso do processo, esta experimentou algumas dúvidas quanto à validade do Regulamento n.° 1/71 do Conselho, por um lado, porque os aparelhos do tipo dos que são citados na nota complementar ao capítulo 90 não correspondem, segundo ela, à definição daquela subposição pautal. Por outro lado, a «Tariefcommissie» atribui importância ao facto de a taxa aplicável aos produtos da posição 84.54, ter sido consolidada no âmbito do GATT e de, por força dos artigos 60.° e 65.° da Constituição dos Países Baixos, os juízes neerlandeses serem obrigados a aplicar as convenções internacionais susceptíveis de vincular directamente os cidadãos. Finalmente, a «Tariefcommissie» interroga-se ainda sobre o problema de saber se, ao aprovar o Regulamento n.° 1/71, o Conselho não terá violado a obrigação assumida pelos Estados-membros, no âmbito da convenção sobre a nomenclatura e classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras, de não introduzir qualquer modificação nas posições pautais e nas notas dos capítulos susceptível de alterar o alcance de uma posição pautal.

Tendo em conta estas considerações, a «Tariefcommissie», por despacho de 11 de Junho de 1974, que foi notificado às partes em 15 de Abril de 1975, suspendeu a instância e pediu ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse a título prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, sobre as seguintes questões:

1) Será permitido (tendo em conta, entre outras, as considerações que precedem) classificar na posição pautal 90.07, por meio de um regulamento do Conselho da CEE, através de uma nota complementar ao capítulo 90 e sem que os dizeres da posição em causa sejam adaptados ao teor dessa nota, um aparelho como o do caso concreto que, na opinião da «Tariefcommissie», não se integra na definição da subposição 90.07, mas cujas características correspondem, pelo contrário, literalmente à definição de outra posição (no caso, a posição 84.54), de modo que a nota 1, letra l, da secção XVI, tal como se encontrava redigida na época em que a importação em causa teve lugar, não seja aplicável?

   Em caso negativo, deverá daí concluir-se que é necessário recusar qualquer validade à «nota complementar» relativa ao capítulo 90 que foi introduzida com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1971, reiterada, a partir de 1 de Janeiro de 1972 e que se encontrava redigida da seguinte maneira:

   «São considerados como também classificados na posição 90.07 A os aparelhos de reprodução automática de documentos, por processo electrostático, que comportem um sistema óptico de fotografia»?

2) Tendo em conta o facto de, nos termos dos artigos 60.° e 65.° da Constituição do Reino dos Países Baixos, as convenções concluídas com outras potências e com organizações de direito internacional público terem força obrigatória a partir do momento em que foram aprovadas e publicadas do modo prescrito, tendo em conta o facto de o acordo GATT, de que os Países Baixos são parte contratante, ser uma convenção do tipo acima descrito, tendo em conta, finalmente, o facto de a posição 84.54 a que acima se aludiu e o direito que lhe corresponde terem sido

consolidados, por ocasião daquilo que se convencionou chamar o «Kennedy Round», que se desenrolou no âmbito do GATT, será lícito que, contrariamente à consolidação acima referida e na ausência de qualquer disposição relativamente aos Países Baixos para uma mercadoria que se inscreve nesta posição, seja aplicado um direito mais elevado, classificando essa mercadoria num outro capítulo e noutra posição pautal por meio de um regulamento do Conselho da CEE?

As obrigações convencionais da Comunidade prevalecendo sobre os actos dos seus órgãos e independentemente da questão de saber se uma disposição do GATT é susceptível de criar direitos para os cidadãos que estes possam invocar judicialmente, não se encontrará o juiz nacional obrigado, nos litígios submetidos à sua apreciação, a dar aplicação às disposições do GATT susceptíveis de serem aplicadas directamente, mesmo que ao fazê-lo entre em conflito com o direito comunitário?

3) Não haverá contradição entre o facto de o Conselho ter aprovado uma «nota complementar» do tipo da que aqui está em causa e o compromisso assumido pelos Estados-membros no âmbito da convenção, de 15 de Dezembro de 1950, sobre a nomenclatura para a classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras — ver em especial o artigo II, b, ii — e que contém a proibição de introduzir modificações nas notas dos capítulos e secções que sejam susceptíveis de modificar o alcance dos capítulos, secções e posições da nomenclatura?

Em nosso entender, estas questões merecem as seguintes observações.

1. Quanto à primeira questão

A primeira questão parte da ideia de que, de harmonia com os termos e a definição da pauta aduaneira, os aparelhos do género daqueles que constituem objecto do processo principal não podiam ser classificados na posição 90.07, mas apenas na posição 84.54, de modo que o regulamento do Conselho cuja validade é submetida à apreciação deste Tribunal modificou, por conseguinte, a situação jurídica existente. Este ponto de partida parece-nos francamente criticável. Uma modificação da situação jurídica poderia eventualmente ser invocada, relativamente à decisão da «Tariefcommissie» de 2 de Fevereiro de 1970, acima mencionada. Todavia, esta referia-se às importações realizadas em 1967, isto é, antes da aplicação da pauta aduaneira comum. Além disso, não é possível admitir que, na medida em que ela teria sido já inspirada por considerações de direito comunitário, visto que a adaptação da pauta aduaneira nacional à pauta aduaneira comum estava em vias de se realizar, ela poderia constituir em direito comunitário — na época, o assunto não foi submetido ao Tribunal de Justiça — um qualquer critério imperativo.

Por outro lado, deve assinalar-se que a classificação prescrita pelo Conselho encontra-se sob todos os aspectos em conformidade com o parecer emitido em 1965, a respeito de aparelhos de fotocópia do mesmo tipo, pelo Conselho de Cooperação Aduaneira. Isto é importante já que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal (processo 14/70, Deutsche Bakels GmbH/Oberfinanzdirektion München, Colect. 1969-1970, p. 573), esses pareceres constituem, também no âmbito do direito comunitário, um meio de interpretação válido. Além disso, parece certo que o parecer referido tem sido geralmente seguido; pode efectivamente falar-se de uma prática corrente, ainda antes da adopção do regulamento do Conselho que é actualmente

posto em causa. Esta constatação contraria, evidentemente, a opinião segundo a qual o regulamento litigioso do Conselho teria modificado a situação jurídica existente.

Quanto à observação formulada neste Tribunal, segundo a qual o Comité de Nomenclatura não teria considerado a solução que acabamos de referir inteiramente satisfatória, mas teria considerado necessário procurar o modo de classificar todos os aparelhos de reprodução electrostáticos na mesma posição pautal do capítulo 90, ela em nada altera a situação que acabamos de descrever. Com efeito, foi apenas em 9 de Junho de 1970 que a solução considerada necessária constituiu objecto, com base numa proposta datada de 1969, duma recomendação do Conselho de Cooperação Aduaneiro destinada a modificar a posição 90.10 nesse sentido, e esta só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1972 (v. Regulamento n.° 1/72 do Conselho, JO L 1 de 1.1.1972, que modificou o Regulamento n.° 950/68, JO L 172 de 22.7.1968). Finalmente, não será inútil observar que, devido à nova classificação, em razão da fixação de uma taxa aduaneira especial, o encargo é o mesmo que resultaria da classificação na posição 90.07.

Fizemos questão em colocar estas considerações no princípio da nossa análise, pois estamos seguros de que é apenas tendo em conta este plano de fundo que é possível responder de forma satisfatória às questões suscitadas.

Quanto ao fundo, a primeira questão destina-se essencialmente a saber se é lícito determinar uma classificação através de notas complementares, sem modificar correspondentemente os dizeres da posição pautal em causa. Esta análise parece dever ser efectuada com base no direito comunitário, ainda que o despacho de reenvio não esclareça qual a disposição que a este respeito entra em linha de conta.

O Conselho e a Comissão sustentaram unanimemente, no que respeita à primeira questão, que não poderá ser invocada qualquer violação de um princípio de direito comunitário. Partilhamos da mesma opinião.

Por um lado, deve efectivamente assinalar-se que o estabelecimento e a modificação da pauta aduaneira comum, bem como da sua nomenclatura, se incluem, nos termos dos artigos 28.° e 113.° do Tratado CEE, na competência exclusiva da Comunidade. O Regulamento n.° 1/71 do Conselho está em conformidade com aquelas disposições, em especial quando se parte da ideia que ele se destina apenas a fornecer uma precisão e a formular uma interpretação autêntica.

Por outro lado, da jurisprudência deste Tribunal destaca-se uma regra (processo 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Colect. 1973, p. 271) segundo a qual é lícita a inserção na pauta aduaneira comum de notas cuja força obrigatória decorre das regras gerais de interpretação da PAC, que desde logo fazem parte integrante desta pauta.

Finalmente, também não é possível sustentar que os princípios da boa técnica legislativa se opõem a que um produto seja classificado por uma nota, sem adaptação do texto nem modificação da nomenclatura, numa determinada posição. Trata-se, com efeito, de um processo bastante corrente, sobre o qual repousa também manifestamente o sistema instituído pelo Regulamento n.° 97/69 do Conselho (JO L 14 de 21.1.1969) e cuja utilidade ninguém pensaria pôr em dúvida.

Se a tudo isto acrescentarmos o facto de que, quando se trata simplesmente de esclarecer uma situação jurídica existente, uma modificação da nomenclatura poderia erradamente dar a impressão que a classificação foi modificada, a análise da primeira questão obriga-nos a constatar que os fundamentos que aí se encontram indicados não permitem pôr em dúvida a validade do Regulamento n.° 1/71.

2. Quanto à segunda questão

A segunda questão prende-se com o facto de o direito aduaneiro correspondente à posição pautal 84.54 ter sido consolidado por acordos concluídos no âmbito do GATT. Nesta medida, é pedido ao Tribunal que se pronuncie no sentido de declarar se o facto de um regulamento do Conselho ter classificado os produtos em causa numa outra posição pautal, para a qual a taxa de direito aduaneiro é mais elevada, violará esta consolidação. Em especial, trata-se de examinar se, por força da sua Constituição, o juiz neerlandês não estará obrigado a aplicar as disposições do GATT susceptíveis de aplicação directa, mesmo que o direito comunitário contenha uma regra diferente.

No que respeita a esta questão, no fundo, será suficiente verificar que, na realidade, o regulamento litigioso do Conselho não modificou a classificação da pauta aduaneira comum, nem à partida acarretou uma subida dos direitos aduaneiros, pelo que não poderá falar-se de conflito com as regras do GATT.

No entanto, na medida em que não queiramos contentar-nos com esta consideração, mas examinar o problema suscitado relativamente ao GATT, devemos proceder às seguintes observações.

Temos a impressão que a «Tariefcommissie» se baseia nas concessões de consolidação nacional e na pauta aduaneira nacional, bem como na sua aplicação, tal como a julga exacta a «Tariefcommissie». Ora, esta concepção parece-nos errada.

Sublinharemos em primeiro lugar que o domínio dos direitos aduaneiros se integra na competência exclusiva da Comunidade e que, de acordo com o artigo XXIV do GATT, a pauta aduaneira comum substituiu, a partir de 1 de Julho de 1968, as pautas nacionais. Desde o final do período de transição, a Comunidade é também competente, nos termos do artigo 113.° do Tratado CEE, em matéria da política comercial, sendo certo que, de acordo com o artigo 111.°, ela era já, durante o período de transição, competente para conduzir as negociações relativas à PAC com os países terceiros. Não há qualquer dúvida que o GATT e os acordos celebrados no âmbito deste último se inserem naquele domínio. Durante o período de transição, a Comunidade retomou, com o acordo dos parceiros do GATT, os direitos e obrigações decorrentes do GATT para os Estados-membros; como resulta do acórdão proferido nos processos 21/72 a 24/72 (International Fruit Company NV e o./Produktschap voor Groenten en Fruit, Colect. 1972, p. 407), a Comunidade encontra-se portanto vinculada pelo GATT. Quanto às concessões acordadas no âmbito do GATT, foi a Comunidade que, já durante o período de transição, as negociou tendo como consequência a lista comunitária ter substituído as listas de concessão dos Estados-membros. Nesta altura, de harmonia com a regra que pretende que as concessões sejam sempre acordadas com base na pauta do parceiro que as atribui, a Comunidade referiu-se evidentemente à pauta aduaneira comum. É portanto certo que a execução dos acordos de consolidação não pertence já aos Estados-membros, de modo que já não é possível invocar algumas classificações aplicadas anteriormente naqueles últimos. Do mesmo modo, parece ser de excluir que os conflitos entre obrigações de-

correntes do GATT e dos actos comunitários possam ser examinados de acordo com o direito constitucional nacional. Eles devem, sem dúvida nenhuma, ser resolvidos de modo uniforme para toda a Comunidade, mas do ponto de vista do direito comunitário não poderá de modo nenhum tratar-se de uma violação de regras do GATT ou de acordos celebrados no âmbito do GATT.

À semelhança da Comissão, é ainda necessário acrescentar um outro elemento, que não é totalmente despiciendo, no caso de ser necessário verificar que há conflito entre o direito comunitário e determinadas regras do GATT, especialmente no que respeita aos acordos de consolidação. Um conflito deste género só teria de facto importância para os processos judiciais nacionais se fosse necessário admitir que o GATT, e especialmente o seu artigo II, que regula as concessões em matéria de direitos aduaneiros, constitui direitos para os particulares. Ora, segundo a jurisprudência assente no Tribunal, não é precisamente esse o caso. A este respeito, permitimo-nos remeter para as considerações pormenorizadas que o Tribunal desenvolveu nos processos 21/72 a 24/72, bem como no acórdão proferido no processo 9/73 (Carl Schlüter/Hauptzollamt Lörrach, Colect. 1973, p. 423), que analisa em especial o artigo II do GATT.

Estas verificações permitem-nos incontestavelmente afirmar que também a análise da segunda questão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento n.° 1/71 do Conselho.

3. Quanto à terceira questão

Finalmente, a terceira questão exige que examinemos ainda se a adopção, por parte do Conselho, do Regulamento n.° 1/71 não violará determinados compromissos assumidos pelos Estados-membros no âmbito da convenção sobre a nomenclatura para a classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras, que entrou em vigor em 11 de Setembro de 1959, e mais precisamente se não terá havido ignorância da obrigação prevista no artigo II b, ii de «não introduzir nas notas de capítulos ou de secções qualquer alteração susceptível de modificar o alcance dos capítulos, secções e posições que constam da nomenclatura».

Também a este respeito, basta, com efeito, verificar, reportando-nos ao parecer emitido pelo Conselho de Cooperação Aduaneira em 1965, que já tivemos ocasião de citar, que pela sua nota complementar ao capítulo 90 o Conselho se limitou a fornecer uma precisão, a fazer uma interpretação autêntica, que portanto não modificou a classificação pautal, nem alterou o alcance das posições pautais, nem tão-pouco, consequentemente, violou a convenção acima referida.

No entanto, se quisermos alargar esta análise e verificar se esta convenção obriga a Comunidade e se ela pode constituir para os particulares direitos que devem ser respeitados, mesmo contra actos da Comunidade, nos processo judiciais nacionais, é ainda necessário, à semelhança da Comissão, proceder à verificação acima referida.

Por um lado, podemos, sem dúvida, partir da ideia de que a Comunidade se encontra obrigada pela convenção. Todos os nove Estados-membros a assinaram, mas como a elaboração e a modificação da nomenclatura da pauta aduaneira comum se integram na competência exclusiva da Comunidade, esta retomou os direitos e reconheceu as obrigações que decorrem dessa convenção. A este respeito podemos remeter para o último

considerando do Regulamento n.° 97/69 (JO L 14 de 21.1.1969, p. 1) e para a decisão do Conselho de 21 de Junho de 1971 (JO 1971, L 137, p. 10). Outro elemento importante é o facto de a Comunidade participar nas actividades do Conselho de Cooperação Aduaneira e do Comité da Nomenclatura com a qualidade de observador.

Pelo contrário, no que respeita ao problema de saber se a convenção cria direitos para os particulares, a solução dificilmente poderá ser diferente da que vale para o GATT. A Comissão demonstrou-o de forma convincente, referindo-se ao texto e objectivo da Convenção. É assim que, por um lado, segundo o artigo 2.°, a), da convenção, a obrigação de estabelecer a pauta aduaneira em conformidade com a nomenclatura não é absoluta. Aliás, a nomenclatura da pauta aduaneira comum não parece ser idêntica à da convenção. Por outro lado, o artigo 9.° prevê que, em caso de diferendo a respeito da interpretação ou da aplicação da convenção, as partes contratantes encetarão negociações directas. Finalmente, também não é possível sustentar que a Comunidade reconheceu unilateralmente a aplicabilidade directa desta convenção, que se destina essencialmente a facilitar a cooperação entre as administrações aduaneiras.

Do exposto resulta que, também no âmbito da terceira questão, não poderá pôr-se em causa a validade do regulamento litigioso do Conselho.

4. Em conclusão, propomos que se responda às questões suscitadas pela «Tariefcommissie» no sentido de que nenhum elemento permite afirmar que a inserção de uma nota complementar no capítulo 90 da pauta aduaneira comum pelo Regulamento n.° 1/71 do Conselho não é válida.