CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 7 de Março de 1996 *

I — Introdução

1. Como foram as importações para França em 1985 e 1986 de produtos em aço provenientes da República Democrática Alemã, mas falsamente declarados como tendo origem na Jugoslávia, afectadas pela unificação alemã? A Cour de cassation francesa interpretou o princípio do direito criminal francês da aplicação retroactiva da lei nova mais favorável como aplicando-se à condenação de André Allain pela importação de mercadorias proibidas. A cour d'appel de Paris vem agora submeter uma questão que consequentemente se suscitou sobre as implicações de uma requalificação dos factos dos autos com vista à acusação movida a A. Allain por falsa declaração de mercadorias, com base na premissa fictícia de que as importações ocorreram após a unificação alemã.

II — O enquadramento factual e legislativo

2. O artigo 414.° do Código Aduaneiro francês fixa as penas que podem ser impostas por actos de contrabando ou de importação ou exportação sem declaração de mercadorias proibidas. Os artigos 423.° a 427.° definem a actuação que corresponde à importação ou exportação sem declaração. O artigo 38.° define as «mercadorias proibidas» como sendo aquelas cuja importação ou exportação, seja porque razão for, é proibida, sujeita a restrições, a normas relativas à qualidade ou à embalagem das mercadorias ou a formalidades especiais; quando a importação ou a exportação estejam sujeitas à apresentação de uma licença ou autorização, as mercadorias serão consideradas como sendo proibidas caso não sejam acompanhadas de uma autorização válida ou sejam apresentadas com uma autorização referente a outras mercadorias.

3. O artigo 410.° fixa as penas para certas infracções menos graves, ou seja, para as que não são punidas mais severamente por força de outras disposições do Código Aduaneiro. Especificamente, o artigo 410.°, n.° 2, alínea a), abrange qualquer omissão ou inexactidão no que toca à informação que as declarações aduaneiras devem conter na medida em que não sejam pertinentes para a aplicação dos direitos ou para as proibições. Ao passo que uma infracção ao artigo 410.° constitui uma *contravention douanière* (contravenção aduaneira) (primeira classe), punida com multa de 2 000 FF a 20 000 FF, a infracção ao artigo 414.° constitui um *délit douanier* (crime aduaneiro) (primeira classe), sujeito a uma pena de prisão até três anos, ao confisco das mercadorias fraudulentamente

* Língua original: inglês.

comercializadas e a uma multa de até duas vezes o valor das mercadorias [1].

4. Por aviso de 20 de Março de 1983 [2] do ministro do Comércio Externo, a França impôs para 1983 uma quota de 55 000 toneladas à importação a partir da República Democrática Alemã (a seguir «RDA») de uma lista de produtos em ferro e aço. Quotas similares vigoraram durante todo o período de tempo relevante; foram fixadas em 53 500 toneladas para o ano de 1985 e em 55 000 toneladas para o de 1986 [3].

5. Nos termos do n.º 1 do artigo 112.º do Código Penal, as novas disposições legislativas que sejam menos severas do que as que substituem aplicam-se aos ilícitos penais cometidos antes das novas disposições entrarem em vigor quando estes não tenham ainda sido objecto de uma sentença transitada em julgado. Trata-se, presumivelmente, de uma aplicação específica do principio de *la loi la plus douce* [4].

6. No momento em que ocorreram os factos que estão na origem dos autos na causa principal, A. Allain era o gerente da Steel Trading France SARL (a seguir «sociedade»); nesta qualidade, actuou como intermediário na importação para a França de produtos em ferro e aço, provenientes principalmente da Áustria e da Jugoslávia. Em várias datas de 1985 e 1986, foram importadas para a França traves e chapas de aço, declaradas como sendo originárias da Jugoslávia; tendo procedido a uma verificação, as autoridades aduaneiras francesas estabeleceram que, de facto, tinham origem na RDA. A falsa declaração de origem facilitou a evasão das quotas que nessa época se aplicavam às importações desses produtos originários da RDA [5].

7. Ao passo que se verifica que pelo menos trinta autos de notícia (*procès-verbaux*) foram elaborados até 1 de Dezembro de 1987, a acção penal contra A. Allain (a seguir «recorrente») e a sociedade apenas foi movida em 20 de Novembro de 1990 [6]. Todavia, a RDA foi entretanto unida à República Federal da Alemanha (a seguir «RFA») nos termos do tratado celebrado entre a RFA e a RDA em 31 de Agosto de 1990 sobre o estabelecimento da unidade alemã; a partir de 3 de Outubro de 1990, a ex-RDA tornou-se, com efeito, parte da Comunidade Europeia.

8. Por sentença do tribunal de grande instance de Nantes de 21 de Março de 1991, o recorrente foi condenado pela prática do *délit douanier* da importação sem declaração

1 — Uma vez que a graduação entre *contravention douanière* e *délit douanier* não é de fácil reprodução em inglês, utilizarei a formulação francesa.

2 — A seguir «aviso de 20 de Março de 1983», *Journal officiel de la République Française* (a seguir «JORF»), 20.3.1983, p. 2951.

3 — Respectivamente, JORF, 29.12.1984, p. 12168, e JORF, 5.3.1986, p. 3452; como são substancialmente idênticas às do aviso de 20 de Março de 1983, apenas este aviso será discutido para os efeitos dos presentes autos.

4 — Uma fórmula mais impressiva e suave do que a tradução usual, «eficácia retroactiva da nova legislação mais favorável».

5 — Tanto o tribunal nacional como as partes referem também o pagamento dos direitos, mas não parece que essa matéria seja relevante para as questões submetidas.

6 — Nas suas observações, o Governo francês avança com a data de 8 de Novembro de 1990 como a do início do processo, mas a diferença não releva para o processo no Tribunal de Justiça.

de mercadorias proibidas, em aplicação dos artigos 414.°, n.° 1, 423.°, 424.°, 426.°, 427.° e 38.° do Código Aduaneiro. Foi-lhe aplicada a pena suspensa de três meses de prisão e, solidariamente com a sociedade, foi condenado no pagamento de uma multa de 73 551 080 FF, a que acresce idêntica quantia em substituição do confisco das mercadorias importadas. Esta sentença foi confirmada pela cour d'appel de Rennes em 21 de Janeiro de 1992.

9. O acórdão da cour d'appel de Rennes foi inteiramente revogado pela secção criminal da Cour de cassation em 2 de Junho de 1993. A Cour de cassation entendeu que, no momento em que se deu início ao procedimento penal, «as disposições da Comunidade relativas à livre circulação de mercadorias no interior do território aduaneiro da Comunidade Económica Europeia» tinham-se tornado aplicáveis ao território da ex-RDA. Com efeito, a Cour de cassation decidiu que a cour d'appel deveria ter verificado se a qualificação das mercadorias como «mercadorias proibidas» tinha sido alterada por força da aplicação das disposições comunitárias mais favoráveis e se a matéria de facto nos autos deveria ser requalificada ao abrigo do Código Aduaneiro como correspondendo a uma *contravention douanière* e não um *délit douanier*. Os autos foram remetidos à cour d'appel de Paris.

10. A cour d'appel de Paris submeteu ao Tribunal de Justiça, «por aplicação do artigo 177.° do Tratado de Roma», a seguinte questão:

«A adesão da RDA à RFA, que parece ter conduzido a que o processo instaurado a nível interno contra André Allain em virtude da importação de mercadorias proibidas seja considerado inoperante, e isto em virtude da retroactividade da lei nova mais favorável, opõe-se, na perspectiva das disposições aduaneiras comunitárias que daí resultaram, a uma eventual requalificação dos factos em direito interno, designadamente, em falsa declaração de mercadorias, tal como a Administration des Douanes pediu, ou, pelo contrário, só deixa a esta última a possibilidade, como a defesa sustenta, de solicitar apenas, sem outras consequências fiscais, o pagamento dos direitos a que fugiu?»

III — Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

11. O Governo francês e a Comissão apresentaram tanto observações escritas como orais, ao passo que o recorrente na causa principal apenas apresentou observações orais. As suas observações respectivas podem ser resumidas do seguinte modo.

12. Segundo o Governo francês, o tribunal nacional está a pedir uma decisão a título prejudicial sobre as condições com base nas quais a Cour de cassation, num acórdão

destinado a estabelecer um importante precedente, admitiu a aplicação do princípio da retroactividade da disposição penal mais favorável adoptada após a ocorrência dos factos na origem da infracção. Trata-se, em seu entender, de matéria que cabe inteiramente ao direito nacional e cuja interpretação não é da competência do Tribunal de Justiça [7]. A questão de saber quais serão as consequências, para a requalificação dos factos, da extensão do território aduaneiro da Comunidade de modo a incluir o território da ex-RDA é, de igual modo, matéria cuja regulação incumbe ao direito interno. Caso com o pedido de decisão prejudicial apenas se pretenda uma orientação quanto à questão de saber se a RDA faz agora parte do território aduaneiro da Comunidade, esta será supérflua, pois que a Cour de cassation (actuando como tribunal de última instância para os efeitos do disposto no terceiro parágrafo do artigo 177.° do Tratado) não considerou que essa orientação fosse necessária. O governo conclui que o Tribunal de Justiça não deverá responder à questão submetida, pois que esta suscita matéria que é da competência exclusiva dos tribunais nacionais. Todavia, na audiência, indicou que, à luz dos acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Bordessa e. o e Sanz de Lera e. o [8], o pedido de decisão prejudicial poderá ser julgado admissível, caso em que aceitará a abordagem sugerida pela Comissão.

13. A Comissão não contesta a competência do Tribunal de Justiça para responder à questão submetida, que interpreta como procurando esclarecer se as autoridades francesas continuarão a ter o direito de exigir uma declaração de origem no contexto do comércio intracomunitário e, especificamente, no que respeita a produtos provenientes da ex-RDA. Portanto, propõe que a questão seja reformulada do seguinte modo:

«Que consequências teve a unificação da RDA e da RFA no direito comunitário relativo ao comércio de mercadorias entre o território da ex-RDA e o resto do território aduaneiro da Comunidade, não apenas no momento em que a unificação ocorreu, mas também presentemente e no período que mediou entre esses momentos? Poderão estas afectar a possível requalificação em direito interno dos factos relacionados com as trocas realizadas antes dessa adesão?»

14. Após ter descrito as várias fases da integração da ex-RDA no território aduaneiro da Comunidade, a Comissão também conclui que a possibilidade de requalificar os factos em direito interno é exclusivamente da competência dos tribunais nacionais. A Cour de cassation procurou fundamento na sua própria jurisprudência anterior, que interpretou o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Donckerwolcke e Schou [9] como não impedindo que um tribunal nacional requalifique uma falsa declaração de origem não intencional como *contravention douanière*, desde que as sanções estabelecidas pelos pertinentes artigos do Código Aduaneiro não sejam desproporcionadas.

7 — Acórdão de 19 de Março de 1964 Hoeckstra (75/63, Colect. 1962-1964, p. 419, n.° 3).

8 — Respectivamente, acórdão de 23 de Fevereiro de 1995 (C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361), e de 14 de Dezembro de 1995 (C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Colect., p. I-4821).

9 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1976 (41/76, Colect., p. 781).

15. A Comissão propõe que o Tribunal de Justiça declare que a unificação da Alemanha conduziu a partir de 3 de Outubro de 1990 a uma automática e imediata aplicação ao comércio entre a ex-RDA e o resto do território aduaneiro da Comunidade das proibições relativas aos direitos aduaneiros, às restrições quantitativas e às medidas de efeito equivalente [10]; a aplicação destas disposições não impedia a imposição de formalidades de importação para certos efeitos, até estas últimas serem abolidas a contar de 1 de Janeiro de 1993. O tribunal nacional é o único competente para avaliar o efeito que estes elementos podem ter sobre uma qualquer requalificação, em direito penal, dos factos ocorridos antes da RDA se ter tornado parte da Comunidade.

16. O recorrente na causa principal procurou, nas suas alegações orais, interpretar a questão submetida como suscitando dois problemas distintos. O primeiro é o de saber se, à luz da unificação alemã, as autoridades francesas podem proceder criminalmente contra uma alegada infracção no presente caso, uma questão que, em seu entender, é da exclusiva competência dos tribunais nacionais. O segundo problema é o de saber se o poder das autoridades nacionais, com base num controlo *a posteriori*, pode legitimamente estender-se para além da recuperação dos direitos que foram evadidos; a este respeito, procurou fundamento no acórdão Acampora [11].

IV — A questão submetida pelo tribunal nacional

17. Não é esta a primeira vez que a imposição por um Estado-Membro de restrições às importações provenientes do território da RDA deu origem a um processo no Tribunal de Justiça. O protocolo relativo ao comércio interno alemão e às questões com ele relacionadas, de 25 de Março de 1957, reconheceu que, uma vez que «fazem parte do comércio interno alemão as trocas comerciais entre os territórios alemães sujeitos à Lei Fundamental da República Federal da Alemanha e os territórios alemães que não se encontram sujeitos a esta Lei Fundamental, a aplicação do Tratado na Alemanha não exige qualquer modificação do regime actual desse comércio» (n.° 1). No acórdão Norddeustsches Vieh-und Fleischkontor, o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do protocolo «têm apenas por objectivo dispensar à República Federal da Alemanha a aplicação das normas do direito comunitário ao comércio interno alemão... (e que embora) as mercadorias provenientes da República Democrática Alemã obtenham o direito de circular livremente sem desalfandegamento na República Federal da Alemanha, não são consideradas, por esse facto, como originárias da República Federal da Alemanha» [12]. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Schäfer Shop que o protocolo proíbe aos Estados-Membros tomar medidas que teriam por efeito impedir absolutamente a entrada no seu território de mercadorias originárias da RDA, mas não se opõe à instituição de um regime de autorização prévia, desde que esse regime «seja, na prática, o único meio de fazer face de modo adequado às perturbações que possam resultar do comércio interno alemão para as economias dos outros Estados-Membros» [13].

10 — A Comissão estava presumivelmente a referir-se às relevantes disposições do Tratado CEE, pois que a alínea a) do artigo 4.° do Tratado CECA não proíbe as medidas que tenham efeito equivalente a restrições quantitativas.

11 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1980 (827/79, Recueil, p. 3731).

12 — Acórdão de 1 de Outubro de 1974 (14/74, Colect., p. 435, n.° 6).

13 — Acórdão de 21 de Setembro de 1989 (12/88, Colect., p. 2937, n.° 21).

18. O Tratado CECA não contém um protocolo similar. Nos termos do primeiro parágrafo do seu artigo 79.°, aplica-se «aos territórios europeus das Altas Partes Contratantes (e)... aos territórios europeus cujas relações externas sejam asseguradas por um Estado signatário». A única referência à situação alemã consta do artigo 22.° da convenção relativa às disposições transitórias. Tendo por epígrafe «disposição especial», prevê que «as trocas comerciais relativas ao carvão e ao aço entre a República Federal da Alemanha e a zona sob ocupação soviética serão reguladas, no que diz respeito à República Federal, pelo governo deste país de acordo com a Alta Autoridade». Antes da unificação, a RDA era tratada como qualquer outro país terceiro para os efeitos das trocas comerciais de produtos CECA com os Estados-Membros diferentes da RFA.

a) *A interpretação da questão*

19. A questão submetida pelo tribunal nacional funda-se expressamente na premissa de que o princípio jurídico francês da «eficácia retroactiva da lei nova mais favorável» se aplica ao procedimento criminal que é movido ao recorrente pela importação de mercadorias proibidas e implicitamente na premissa de que o direito francês permite que os factos sejam requalificados de modo a, em vez disso, ser este acusado da infracção menos grave de falsa declaração da origem. Portanto, a questão deverá ser interpretada como procurando saber se, devido à unificação alemã, o direito comunitário se aplica aos factos na causa principal e impede que sejam qualificados em direito interno como correspondendo a uma *contravention douanière*.

20. É claro que o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar quanto à questão de saber se um tribunal nacional pode, em termos de direito interno, requalificar os factos na causa principal para ter em conta a integração do território da ex-RDA no território aduaneiro da Comunidade. Resulta da jurisprudência firmada do Tribunal de Justiça que «não cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se (num pedido de decisão prejudicial) sobre a compatibilidade das regras nacionais, actuais ou previstas, com o direito comunitário, mas unicamente sobre a interpretação e a validade deste» [14]. A única indicação que é dada na questão submetida no sentido de as disposições do direito comunitário poderem ser relevantes para os efeitos da decisão a proferir no processo perante o tribunal nacional [15] é a sua referência às «disposições aduaneiras comunitárias que daí resultaram», ou seja, as disposições que resultaram da «adesão da RDA à RFA».

21. O tribunal nacional pretende, essencialmente, saber se os factos que estão na origem do processo na causa principal e que se relacionam com ocorrências que se verificaram em 1985 e 1986 podem ser tratados como se tivessem ocorrido após a unificação alemã em 3 de Outubro de 1990 e, especificamente, se o direito comunitário impede qualquer possibilidade de requalificação dos factos para os efeitos do direito interno. A questão do tribunal nacional suscita, desde logo, o ponto de saber se existe qualquer disposição do direito comunitário aplicável a esses factos ou se as quotas francesas, que para mim surgem como tendo constituído medidas nacionais, estavam fora do âmbito de aplicação do direito comunitário.

14 — Acórdão de 1 de Abril de 1989, Holdijk e o. (141/81, 142/81 e 143/81, Recueil, p. 1299, n.° 4).

15 — Acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Markting Board (83/78, Recueil, p. 2347, n.° 26).

22. Nas suas observações escritas iniciais, a Comissão descreveu as restrições nacionais às importações em questão como tendo sido adoptadas «no contexto do» Regulamento (CEE) n.º 1765/82 do Conselho, de 30 de Junho de 1982, relativo ao regime comum aplicável às importações de países de comércio de Estado [16], o que teria colocado as medidas francesas no quadro da política comercial comum da Comunidade Económica Europeia. Na sua resposta a uma questão escrita do Tribunal de Justiça, a Comissão indicou, todavia, que as medidas se fundavam numa recomendação da Comissão de 1977, feita no contexto do Tratado CECA [17]; na audiência, o representante da Comissão aceitou que o regulamento de 1982 e, por conseguinte, muitas das referências nas observações escritas da Comissão ao Tratado CE e à legislação dele derivada não são relevantes para os presentes autos.

23. Não creio que o regulamento de 1982 tenha qualquer relevância para o presente processo, quanto mais não seja porque as posições da pauta aduaneira comum e as referências Nimexe enunciadas no seu anexo, que determinam as categorias dos produtos abrangidos, não correspondem às que constavam do aviso de 20 de Março de 1983, e foram repetidas nos avisos posteriores de 1985 e 1986 [18]. Portanto, as únicas disposições do direito comunitário que é possível ter em consideração são as do Tratado CECA e da legislação dele derivada, como se aplicavam à importação de traves e chapas de aço em 1985 e 1986.

16 — JO L 195, p. 1; EE 11 F15 p. 249, a seguir «regulamento de 1982».

17 — Examinada nos pontos 32 a 35 e 38 a 40 das presentes conclusões.

18 — V. ponto 4 da presentes conclusões.

b) *O fundamento jurídico da competência do Tribunal de Justiça*

24. Chegado a este ponto, vou deixar de lado a questão principal para analisar uma importante questão, embora não suscitada pelas partes, designadamente, a da existência e do alcance da competência do Tribunal de Justiça para responder à questão submetida pela cour d'appel de Paris. A questão submetida funda-se expressamente no artigo 177.º do Tratado CE, ao passo que as únicas disposições do direito comunitário que podem ser relevantes para a situação de facto na causa principal se inserem no contexto do Tratado CECA. Não sendo interpretado como limitando-se à questão de saber se o Tratado CEE tem qualquer incidência nos factos, o pedido do tribunal nacional deveria, em princípio, ter sido também submetido ao abrigo do artigo 41.º do Tratado CECA.

25. A primeira questão que se suscita a este respeito é a de saber se o Tribunal de Justiça tem qualquer competência ao abrigo do artigo 41.º do Tratado CECA para se pronunciar sobre o presente pedido de decisão prejudicial, que foi submetido apenas ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CE. Existem sólidos argumentos para uma resposta afirmativa, embora uma concepção formalista da competência possa defender o contrário. A necessidade de uma interpretação uniforme do direito comunitário e o dever de uma estreita cooperação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais dos Estados-Membros deverá conduzir o Tribunal de Justiça, em conformidade

com a sua jurisprudência [19], a este resultado. A incorrecta identificação pelo tribunal nacional do artigo do Tratado em que a competência interpretativa do Tribunal de Justiça se funda não lhe retira, em meu entender, essa competência, desde que as condições estabelecidas no relevante artigo do Tratado aplicável estejam preenchidas. O Tribunal de Justiça reconheceu que tinha competência num recurso de anulação com base no artigo 173.° do Tratado CEE para conhecer de uma arguição baseada na violação dos Tratados CEEA ou CECA, com base na «necessidade de uma fiscalização completa e coerente da legalidade» [20]. A mesma necessidade de uma aplicação uniforme do direito comunitário justifica plenamente, em meu entender, que o Tribunal exerça no caso vertente a sua competência para interpretar o Tratado CECA e a legislação que nele se baseia. Creio que é tanto mais imperativo evitar um formalismo excessivo quanto se trate de um processo tendo por base, como o do artigo 177.° do Tratado CE, os deveres recíprocos de cooperação que unem o tribunal *a quo* e o Tribunal de Justiça [21].

26. No acórdão Busseni, o Tribunal de Justiça declarou que, por diferentes que possam ser na sua letra as disposições dos artigos 41.° do Tratado CECA, 177.° do Tratado CE e 150.° do Tratado CEEA, «exprimem, uns e outros, uma dupla necessidade, a de assegurar o mais possível a unidade na aplicação do direito comunitário e a de estabelecer para este efeito uma cooperação eficaz entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais» [22]. Atendendo à estreita conexão existente entre a interpretação e a apreciação da validade, e à necessidade da cooperação entre os tribunais nacionais e comunitários no âmbito do Tratado CECA, o Tribunal de Justiça declarou que:

«seria... contrário à finalidade e à coerência dos tratados que, estando em causa normas procedentes dos Tratados CEE e CEEA, a fixação do seu sentido e do seu alcance caiba em última instância ao Tribunal de Justiça... ao passo que, quando as normas em causa tivessem a ver com o Tratado CECA, esta competência continuaria a pertencer exclusivamente aos múltiplos órgãos jurisdicionais nacionais, cujas interpretações poderiam divergir, ficando o Tribunal desprovido de qualidade para assegurar uma interpretação uniforme dessas normas» [23].

27. Esta abordagem será também, em meu entender, conforme à adoptada pelo Tribunal de Justiça num certo número de processos em que o pedido de decisão prejudicial dizia respeito à aplicação da legislação derivada do Tratado CEE às trocas de mercadorias abrangidas pelo Tratado CECA. No processo Gerlach [24], por exemplo, o pedido de decisão prejudicial foi submetido ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 41.° do Tratado CECA, embora lhe fosse pedido que interpretasse disposições que cabiam no âmbito tanto do Tratado CECA como do Tratado CEE. Em contrapartida, no processo Deutsche Babcock [25], relativo a um pedido prejudicial submetido nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça foi

19 — V., especialmente, o acórdão de 22 de Fevereiro de 1990, Busseni (C-221/88, Colect., p. I-495, n.° 13), e o despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88 Imm., Colect., p. I-3365, n.° 23).

20 — Acórdão de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, Colect., p. I-1527, n.° 8).

21 — Acórdão de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Colect. 1965-1968, p. 239, n.° 3).

22 — Acórdão já referido na nota 19, n.° 13.

23 — *Ibidem*, n.° 16.

24 — Acórdão de 24 de Outubro de 1985, Gerlach (239/84, Recueil, p. 3507).

25 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987 (328/85, Colect., p. 5119, n.° 12).

levado a interpretar o artigo 72.° do Tratado CECA, bem como a legislação derivada do Tratado CEE.

28. Partindo da premissa de que o pedido de decisão prejudicial pode ser tratado como se tivesse sido submetido ao abrigo do artigo 41.° do Tratado CECA, o segundo problema que se suscita é o do alcance da competência do Tribunal de Justiça ao abrigo desta disposição, que está formulada em termos um pouco diferentes dos do artigo 177.° do Tratado CE. Interpretado à letra, a competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 41.° do Tratado CECA limita-se à decisão «sobre a validade das deliberações da Comissão e do Conselho, se, em litígio submetido a um tribunal nacional, esta validade for posta em causa». Nos presentes autos, a questão submetida pelo tribunal nacional resulta do contexto da importação de produtos CECA e, por conseguinte, deve ser interpretada como pedindo uma decisão, a título prejudicial, sobre a interpretação do Tratado CECA e da legislação derivada deste Tratado.

29. Eu entendo que a interpretação do Tribunal de Justiça no acórdão Busseni pode ser aplicada nos presentes autos e que, portanto, o Tribunal deve interpretar as relevantes disposições do Tratado CECA e da legislação dele derivada. Todavia e caso o Tribunal de Justiça partilhe deste entendimento, creio que será importante que sujeite a sua competência às mesmas limitações que resultam do artigo 177.° do Tratado CE, especificamente, ao princípio de que o Tribunal não deve dar opiniões sobre questões gerais ou hipotéticas ou sobre questões que não assistam o tribunal nacional na solução do caso que lhe incumbe julgar [26]. Portanto, é agora necessário identificar as disposições do direito comunitário que poderão ser relevantes para os presentes autos.

c) *As «disposições aduaneiras» do Tratado CECA*

30. No momento dos factos que estão na origem do processo na causa principal, a importação para a França de produtos em aço provenientes da RDA era, do ponto de vista da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, matéria pertencente à política comercial. As disposições do Tratado CECA nesta matéria, contrariamente às do Tratado CE, reservam explicitamente uma vasta competência aos Estados-Membros. O primeiro parágrafo do artigo 71.° do Tratado CECA determina que «a competência dos governos dos Estados-Membros em matéria de política comercial não é prejudicada pela aplicação do presente Tratado, salvo disposição deste em contrário». As taxas dos direitos aduaneiros sobre o carvão e o aço relativamente a países terceiros são determinadas pelos Estados-Membros, no respeito de taxas máximas e mínimas fixadas pelo Conselho (artigo 72.°). De igual modo, o artigo 73.° estabelece que os governos dos Estados-Membros são responsáveis pela administração das licenças de importação e de exportação nas trocas com os países terceiros, condicionada a uma possibilidade de controlo por parte da Comissão; esta poderá dirigir-lhes recomendações, que são o equivalente das directivas CE, «tanto para evitar que as disposições adoptadas tenham carácter

26 — Acórdãos de 16 de Julho de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Colect., p. I-4673, n.° 17); de 16 de Julho de 1992, Meilicke (C-83/91, Colect., p. I-4871, n.° 25); e de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Colect., p. I-179, n.° 12).

mais restritivo do que o exigido pela situação que justifica a sua adopção ou manutenção, como para assegurar a coordenação das medidas tomadas nos termos do terceiro parágrafo do artigo 71.° (sobre a assistência mútua dos Estados-Membros para a aplicação das medidas da Comissão) e do artigo 74.°»

31. A única referência às restrições quantitativas à importação de produtos CECA na Comunidade encontra-se no artigo 74.° deste Tratado. Este artigo habilita a Comissão a dirigir recomendações para a introdução destas restrições em três tipos de circunstâncias:

— se verificar que práticas de *dumping* ou outras condenadas pela Carta de Havana são da responsabilidade de países não membros da Comunidade ou de empresas situadas nesses países (artigo 74.°, alínea 1);

— quando empresas de países terceiros beneficiem de condições de concorrência desleal (artigo 74.°, alínea 2); e

— «se um dos produtos enumerados no artigo 81.° do presente Tratado for importado no território de um ou vários Estados-Membros em quantidades relativamente aumentadas e em condições tais que essas importações causem ou ameacem causar grave prejuízo à produção de produtos similares ou directamente concorrentes no mercado comum» (artigo 74.°, alínea 3).

As recomendações para a introdução de restrições quantitativas ao abrigo da alínea 3) do artigo 74.° apenas podem ser dirigidas aos Estados-Membros nas condições previstas no artigo 58.°, ou seja, após a Comissão ter declarado um estado de crise manifesta e após consulta do Comité Consultivo e mediante parecer favorável do Conselho para a instauração de um «regime de quotas de produção integrado, quando necessário, pelas medidas previstas no artigo 74.°»

32. O Governo francês e a Comissão consideram ambos que as medidas de protecção nacionais em questão foram adoptadas «com base» na Recomendação 77/328/CECA da Comissão, de 15 de Abril de 1977, relativa à protecção contra importações que causem ou ameacem causar grave prejuízo à produção, no mercado comum, de produtos similares ou directamente concorrentes [27].

27 — A seguir «recomendação de 1977» (JO L 114, p. 4; EE 13 F7 p. 54).

33. A Comissão referiu esta recomendação pela primeira vez na sua resposta à questão escrita formulada pelo Tribunal; na audiência, defendeu que era esta recomendação e não o regulamento de 1982 a base jurídica das quotas francesas. A Comissão explicou do seguinte modo o contexto das suas adopção e aplicação.

O plano Davignon de 1977 constituiu a resposta da Comunidade às crescentes dificuldades do mercado do aço a partir de 1974. Internamente, envolvia limitações voluntárias à produção pelos principais fabricantes de aço. Externamente, envolvia uma série de recomendações, incluindo a que acaba de ser referida, baseadas nos artigos 74.° e 86.° do Tratado CECA. Contemporaneamente, foram celebrados acordos com os principais fornecedores dos países terceiros para manter as importações aos seus níveis tradicionais e, portanto, estabilizar os preços. Mesmo estas medidas não bastaram e um estado de crise manifesta foi declarado, nos termos do artigo 58.° do Tratado CECA, em 1980. Certos países terceiros europeus, incluindo a RDA, recusaram-se a negociar um acordo desse tipo com a Comunidade; o que teve como resultado que a França tomou medidas de protecção nacionais, com o acordo da Comissão, na forma de uma quota anual para as importações provenientes da RDA de certos produtos abrangidos pelo Tratado CECA, e isto a partir de 1983. Estas quotas foram fixadas através de avisos publicados no *Journal Officiel de la République française* [28].

28 — V. ponto 4 das presentes conclusões.

34. A recomendação de 1977 tem por base a consideração de que, ameaçando as importações de produtos CECA a produção comunitária e «tendo em conta a existência do mercado comum do carvão e do aço, a introdução de medidas nacionais não poderia, mesmo em caso de assistência mútua, constituir uma protecção eficaz e adequada contra tais importações, mas poderia, pelo contrário, dificultar o funcionamento do mercado comum e comprometer as suas realizações, nomeadamente a pauta aduaneira unificada, aplicável relativamente a países terceiros» (segundo considerando do preâmbulo). Em semelhante situação, o terceiro considerando do preâmbulo contempla que, «por estas razões, a Comissão *pode* ser levada a recorrer aos poderes que lhe são atribuídos pelo ponto 3 do artigo 74.° do Tratado» (sublinhado meu).

35. O artigo 1.° da recomendação de 1977 obriga os Estados-Membros a «(avisarem) a Comissão de qualquer perigo resultante da evolução das importações que possa tornar necessário o recurso a medidas de protecção». A Comissão deverá então informar os outros Estados-Membros e, num breve período de tempo, organizar consultas com estes sobre a situação das importações e as possíveis medidas para a sanar (artigos 1.°, n.° 2, 2.° e 3.°). Caso a Comissão considere «na sequência da consulta referida... que deve recorrer ao disposto no ponto 3 do artigo 74.° do Tratado», informará do facto os Estados-Membros no prazo de dez dias úteis (artigo 4.°, n.° 1); na falta dessa notificação, «o Estado-Membro ou os Estados-Membros interessados podem tomar medidas de âmbito nacional» após consulta

da Comissão e dos outros Estados-Membros (artigo 4.° n.° 2).

36. O Governo francês e a Comissão também referiram como sendo relevante para os presentes autos a Recomendação n.° 41/85/CECA da Comissão, de 4 de Janeiro de 1985, relativa à vigilância comunitária em relação às importações de alguns produtos siderúrgicos objecto do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, originários de países terceiros com exclusão da Espanha [29]. Com vista a «assegurar um conhecimento mais completo das importações previsíveis e das condições em que são efectuadas», o n.° 1 do artigo 1.° da recomendação sujeita as importações dos produtos siderúrgicos enumerados nos Anexos III A e III B da recomendação à emissão de um documento de importação; o documento «é emitido ou visado pelos Estados-Membros, para todas as quantidades pedidas e sem quaisquer encargos... no prazo máximo de dez dias úteis após o depósito do pedido devidamente preenchido» (artigo 1.°, n.° 3). Nos termos do n.° 4 do artigo 1.°, «a aplicação do disposto no n.° 1 não impede a manutenção das restrições quantitativas existentes aplicadas por certos Estados-Membros em relação a alguns produtos siderúrgicos relativamente a certos países terceiros». O artigo 2.° especifica as informações que devem constar do pedido de um documento de importação e impõe que o importador preste certas declarações. O artigo 3.° obriga os Estados-Membros a comunicarem à Comissão certas informações específicas relativas aos preços dos bens importados, e o artigo 4.° determina que será «considerado como país de proveniência o último país terceiro intermediário em que o produto em questão foi objecto de paragens ou de operações jurídicas não inerentes ao seu transporte».

37. A Recomendação n.° 41/85/CECA da Comissão esteve em vigor de 9 de Janeiro de 1985 a 31 de Dezembro de 1985 e foi substituída pela Recomendação n.° 3658/85/CECA da Comissão, de 23 de Dezembro de 1985 [30]. Tem redacção largamente idêntica, excepto que no n.° 1 do artigo 1.° sujeita «a introdução em livre prática na Comunidade», e não a importação, dos produtos CECA enumerados à emissão de um documento de importação.

d) *O direito comunitário aplica-se aos factos dos presentes autos?*

38. É fundamental para as respostas a ser dadas à cour d'appel de Paris que se determine se estes elementos são suficientes para demonstrar que as quotas francesas constituíam medidas de carácter comunitário. O Tribunal de Justiça dispõe de muito poucas informações sobre a aplicação eventual do processo estabelecido pela recomendação de 1977 antes de ter sido adoptado o aviso de 20 de Março de 1983. Parece razoável presumir a partir das informações fornecidas pelo Governo francês e pela Comissão que

29 — JO L 7, p. 5; EE 11 F21 p. 135.

30 — JO L 348, p. 32, EE 11 F23 p. 27.

consultas do tipo das previstas pelos artigos 1.° e 3.° foram levadas a cabo e, realmente, o aviso tem como objectivo expresso dar aplicação à recomendação. O que não tem, em meu entender, o efeito de atribuir a esse aviso o carácter de uma medida comunitária.

39. A recomendação de 1977 prevê a possível aplicação pela Comissão da alínea 3) do artigo 74.° do Tratado CECA, que a habilita a adoptar ou a recomendar restrições *comunitárias* às importações em certas circunstâncias e nos termos de um determinado processo. Para este efeito, a recomendação impõe determinadas obrigações de notificação e consulta aos Estados-Membros. Não parece que, no presente caso, a Comissão, após consulta dos Estados-Membros como exige o n.° 1 do artigo 4.° da recomendação, tenha considerado necessário invocar a alínea 3) do artigo 74.° do Tratado ou tenha tomado quaisquer outras medidas para esse efeito. Sobretudo, não se invoca que o processo exigido pelo artigo 58.° do Tratado, que inclui um parecer favorável do Conselho, tenha sido seguido com vista à adopção de medidas nos termos da alínea 3) do artigo 74.° Não creio que as restrições francesas possam ser consideradas, seja em que sentido for, como medidas comunitárias simplesmente devido às consultas realizadas entre a Comissão e os outros Estados-Membros e ao prévio acordo da Comissão nos termos da recomendação de 1977. O facto de que poderá ter sido seguido um processo comunitário antes da sua adopção não implica que a quota anual tenha por base a recomendação de 1977 ou, *a fortiori*, a alínea 3) do artigo 74.° do Tratado CECA.

40. Esta análise é confirmada pelo teor da própria recomendação: quando a Comissão decida não actuar ao abrigo do artigo 74.° do Tratado CECA, ou quando não informe os Estados-Membros da sua posição no prazo de dez dias úteis, «o Estado-Membro ou os Estados-Membros interessados podem tomar medidas *de âmbito nacional*» (n.° 2 do artigo 4.°, sublinhado meu). Creio que as quotas francesas em questão nos presentes autos, quando muito, mais não constituem do que precisamente essas medidas de âmbito nacional.

41. Também não creio que as recomendações de 1985 anteriormente referidas [31] tenham qualquer relação com a natureza das restrições às importações francesas em litígio. A Recomendação n.° 41/85/CECA da Comissão apenas exige que os Estados-Membros sujeitem certas importações, ou no caso da Recomendação n.° 3658/85/CECA da Comissão, a introdução em livre prática de determinados produtos, à emissão de um documento de importação e determina a informação que é exigida para a emissão do documento. Ao impor restrições quantitativas à importação de produtos siderúrgicos provenientes da RDA e ao punir o não cumprimento destas restrições, não se pode afirmar que a República Francesa tenha dado aplicação a estas recomendações.

42. O que parece corresponder ao entendimento das autoridades nacionais competentes: a secção 4 do aviso emitido pelo ministère du Redéploiement industriel e du

31 — Pontos 36 e 37 das presentes conclusões.

Commerce extérieur de 7 de Março de 1985 [32], que expressamente refere como tendo por objectivo dar execução à Recomendação n.° 41/85/CECA da Comissão, determina que o regime instituído pelo aviso de 29 de Dezembro de 1984 [33] continuará a ser aplicado às importações dos produtos siderúrgicos em questão provenientes da RDA, ao que acresce que a natureza autónoma da quota francesa não ofende o teor das recomendações, reconhecendo todas no n.° 4 do seu artigo 1.° que a aplicação da obrigação imposta nos termos do n.° 1 do artigo 1.° aos Estados-Membros de exigirem um documento de importação e, por conseguinte, de emitirem esse documento automaticamente (n.° 3 do artigo 1.°) «não impede a manutenção das restrições quantitativas (nacionais) existentes».

43. À luz destas circunstâncias e dos limites da competência da Comunidade em matéria de política comercial enunciados no artigo 71.° do Tratado CECA, entendo que a imposição pela França das restrições quantitativas às importações de produtos CECA provenientes da RDA em questão nos presentes autos constituía uma medida nacional fundada no exercício das competências internas. De onde resulta que a punição das alegadas infracções ao direito aduaneiro interno que dá aplicação a essas restrições é matéria que nem é abrangida pelo âmbito de aplicação do Tratado CECA nem pelo do Tratado CEE. A possível aplicação de um qualquer princípio da retroactividade da lei nova mais favorável constitui, portanto, uma questão a ser resolvida pelo tribunal nacional que não tem qualquer relação com o direito comunitário. Não foi nos presentes autos suscitada qualquer questão no que toca à existência de um princípio equivalente em direito comunitário que exigisse a aplicação das disposições comunitárias mais favoráveis à situação de facto regulada pelo direito interno no momento em que estes ocorreram; em todo o caso, semelhante questão seria hipotética, dada a intenção claramente expressa pelo tribunal *a quo* de aplicar semelhante princípio nos termos e ao abrigo do direito interno.

44. Procurando ser completo e embora, em sentido estrito, não seja relevante para o problema em análise, devo dizer que entendo que a unificação da Alemanha não pode ser vista, em termos do direito comunitário, como tendo produzido quaisquer efeitos retroactivos do tipo sugerido pelo tribunal nacional. É matéria claramente assente na jurisprudência do Tribunal de Justiça que «o princípio da segurança jurídica opõe-se a que um regulamento seja aplicado retroactivamente, e isto independentemente dos efeitos favoráveis ou desfavoráveis que semelhante aplicação pudesse ter para o interessado, a menos que uma indicação suficientemente clara, resultante do seu teor ou dos seus objectivos, permita concluir que este regulamento não dispõe apenas para o futuro» [34].

45. A integração da RDA no território aduaneiro da Comunidade é tratada nos n.os 1 e 2 do artigo 10.° do Tratado sobre o estabelecimento da unidade alemã celebrado

32 — JORF, 8.12.1985, p. 2848.

33 — Que fixou a quota anual para 1985 (JORF, 29.12.1984, p. 12168).

34 — Acórdão de 29 de Janeiro de 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Recueil, p. 327, n.° 20).

em 31 de Agosto de 1990 entre a RFA e a RDA [35]. Estas disposições estabelecem o seguinte:

«1) Na data da entrada em vigor da adesão, entrarão em vigor no território referido no artigo 3.° os tratados relativos às Comunidades Europeias, com as suas alterações e aditamentos, bem como os acordos, tratados e resoluções internacionais que tenham entrado em vigor em conexão com os referidos tratados.

2) Os actos jurídicos adoptados com base nos tratados relativos às Comunidades Europeias aplicar-se-ão no território referido no artigo 3.° na data da entrada em vigor da adesão, a menos que os órgãos competentes das Comunidades Europeias adoptem disposições de excepção. Estas disposições de excepção terão em conta as necessidades de ordem administrativa e destinar-se-ão a evitar dificuldades de ordem económica.»

46. Do ponto de vista comunitário, a integração da ex-RDA na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi efectuada através de uma reinterpretação, mas não de uma alteração, do teor do primeiro parágrafo do artigo 79.° do Tratado CECA; em resultado do tratado sobre a unidade alemã, os Länder da ex-RDA tornaram-se parte do território europeu da República Federal da Alemanha. Embora a jurisprudência sobre a ausência de qualquer efeito retroactivo do direito comunitário em geral se refira às medidas adoptadas pelas instituições, o princípio da segurança jurídica milita também, em meu entender, contra a atribuição de semelhante efeito à reinterpretação do Tratado de modo a ter em conta a unificação da Alemanha.

47. Nas suas primeiras observações escritas, a Comissão sugeriu que o tribunal nacional poderia, ao decidir da possível requalificação dos factos em direito interno, remeter-se com proveito para a descrição das várias fases da integração da ex-RDA no território aduaneiro da Comunidade que descreve nessas observações. Não estou convencido que a missão do Tribunal de Justiça nos pedidos de decisão prejudicial seja a de fornecer ao tribunal nacional uma informação deste tipo, que, nas circunstâncias dos presentes autos, quase parece revestir o carácter de um exercício de consulta jurídica. Em especial, não apenas as relevantes disposições foram significativamente alteradas durante o período em questão, mas o tribunal nacional não pediu especificamente ao Tribunal de Justiça que interpretasse as «disposições... comunitárias que daí resultaram», nem forneceu qualquer indicação quanto ao modo como estas poderiam ter qualquer impacto no processo nele pendente [36]; não indicou qual era a requalificação dos factos que tinha em mente, nem em que momento, entre o grande número de datas possíveis, se deve presumir que as

35 — Docher e Meyer: *The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in International Relations*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, NY, 1992, segunda série, vol. III, pp. 42 a 85.

36 — É tentador observar, embora deva efectivamente afirmar que se trata de matéria para o tribunal nacional, que, para os efeitos de um procedimento criminal como o que se tem em vista, A. Allain deverá provavelmente ser considerado como tendo estado envolvido numa actividade perfeitamente lícita de importação de aço a partir de uma recém-reunificada RFA, mas que simultaneamente, e sem razão aparente, prestou uma falsa declaração no sentido de as mercadorias serem provenientes da Jugoslávia.

importações tiveram ficticiamente lugar ou que tipo de falsa declaração se deve presumir.

48. A isto acresce que os debates nos presentes autos foram dominados, num primeiro momento, pela presunção de que o Tratado CEE/CE se aplicava aos produtos em causa [37] e foi apenas na sequência da questão escrita colocada pelo Tribunal de Justiça que as partes apresentaram observações quanto às medidas eventualmente relevantes nos termos do Tratado CECA. Não foi suscitada neste contexto qualquer questão relativa à interpretação de determinada disposição do Tratado CECA ou de determinadas medidas fundadas nesse Tratado. Na falta de uma questão suficientemente clara do tribunal nacional, qualquer resposta que o Tribunal de Justiça lhe procure dar correrá, em meu entender, o risco de ser especulativa. Portanto, não proponho que o Tribunal analise oficiosamente a questão de saber quais seriam as disposições do direito comunitário eventualmente aplicáveis às importações em questão caso tivessem tido lugar no período posterior à unificação alemã.

49. Resulta das considerações precedentes que, na medida em que a questão submetida pelo tribunal nacional se destine a estabelecer se o direito comunitário impedirá a requalificação em direito interno dos factos na causa principal como constituindo uma *contravention douanière*, haverá que lhe responder pela negativa. Na medida em que esteja em causa qualquer questão relativa à compatibilidade com o direito comunitário da acusação movida ao recorrente por falsas declarações, não é possível, com base nos elementos de que dispõe o Tribunal de Justiça, dar-lhe resposta mais precisa.

V — Conclusão

50. À luz das observações expostas, sou do entendimento de que a questão da cour d'appel de Paris dever ser respondida do seguinte modo:

«Não existe qualquer disposição de direito comunitário que se oponha à requalificação nos termos e ao abrigo do direito interno dos factos tais como resultam do pedido de decisão prejudicial.»

37 — O que resulta claro, especificamente, do acórdão da Cour de cassation e das observações escritas da Comissão (v. pontos 9, 14 e 15 das presentes conclusões).