ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
13 de Março de 1997 *

No processo C-103/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo tribunal d'instance de Lille (França), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Directeur général des douanes et droits indirects

e

Eridania Beghin-Say SA,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 351, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, C. Gulmann (relator), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e M. Wathelet, juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Eridania Beghin-Say SA, por Jean Leygonie, advogado no foro de Paris,

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Frédéric Pascal, adjunto de administração central na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por Maria Cristina Giorgi, consultora no Serviço Jurídico, na qualidade de agente, e

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Fernando Castillo de la Torre, membro do Serviço Jurídico, e Jean-Francis Pasquier, funcionário nacional posto à disposição desse serviço, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Eridania Beghin-Say SA, representada por Yvon Martinet, advogado no foro de Paris, do Governo francês, representado por Frédéric Pascal, do Conselho da União Europeia, representado por Maria Cristina Giorgi, e da Comissão das Comunidades Europeias, representada por Fernando Castillo de la Torre e Jean-Francis Pasquier, na audiência de 7 de Novembro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Dezembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por sentença de 19 de Março de 1996, entrada no Tribunal de Justiça em 28 de Março seguinte, o tribunal d'instance de Lille submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, três questões prejudiciais relativas à validade do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 351, p. 1).

2 Essas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe o directeur général des douanes et droits indirects à Eridania Beghin-Say SA (a seguir «Eridania») a propósito do pagamento de direitos aduaneiros, impostos e encargos reclamados a esta empresa em virtude da importação de açúcar de cana em bruto proveniente de um país terceiro, em relação ao qual, na sequência de investigações, não tinha sido aceite a compensação pelo equivalente com açúcar de beterraba em bruto exportado por esta mesma empresa, sob a forma de açúcar branco, para fora do território aduaneiro da Comunidade.

3 O artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35, a seguir «regulamento de base»), dispõe, nomeadamente, que o regime do aperfeiçoamento activo permite, nas condições previstas nesse mesmo regulamento, a utilização no território aduaneiro da Comunidade, em uma ou mais operações de aperfeiçoamento, de mercadorias não comunitárias destinadas à reexportação do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores, sem que essas mercadorias sejam sujeitas aos direitos de importação. Este mesmo artigo 1.° especifica, no seu n.° 3, alíneas h) e i), que os produtos compensadores são todos os produtos resultantes de operações de aperfeiçoamento, tais como, nomeadamente, o complemento de fabrico ou a transformação de mercadorias.

4 Segundo o artigo 1.°, n.° 3, alínea n), desse regulamento, essa forma de regime do aperfeiçoamento activo tem a designação de «sistema suspensivo».

5 O artigo 1.°, n.° 3, alínea a), define mercadorias de importação como as mercadorias não comunitárias que foram objecto das formalidades de sujeição ao regime do aperfeiçoamento activo no âmbito do sistema suspensivo.

6 Nos termos da alínea d) dessa mesma disposição, as mercadorias comunitárias utilizadas em vez de mercadorias de importação para o fabrico de produtos compensadores designam-se «mercadorias equivalentes».

7 De acordo com o artigo 2.°, n.ºs 1, alínea a), e 2, primeira frase, do regulamento de base, a autoridade aduaneira permite que os produtos compensadores sejam obtidos a partir de mercadorias equivalentes, desde que sejam de qualidade idêntica e possuam as mesmas características que as mercadorias de importação. É o sistema dito «da compensação pelo equivalente», por oposição ao sistema designado «da compensação pelo idêntico» como descrito no n.° 3 do presente acórdão.

8 O artigo 2.°, n.° 4, deste regulamento prevê a possibilidade de se adoptarem, segundo o procedimento dito do «comité da regulamentação» previsto no artigo 31.°, n.ºs 2 e 3, medidas que visem proibir ou limitar o recurso à compensação pelo equivalente.

9 O artigo 18.°, n.° 1, primeira frase, do mesmo regulamento dispõe, nomeadamente, que «O regime do aperfeiçoamento activo termina em relação às mercadorias de importação quando os produtos compensadores tiverem sido exportados sob controlo aduaneiro do território aduaneiro da Comunidade, com plena observância de todas as condições de utilização do regime».

10 Nos termos do artigo 31.°, n.° 1, do regulamento de base, «As disposições necessárias para aplicação do... regulamento... são adoptadas segundo o procedimento definido nos n.ºs 2 e 3».

11 O Regulamento n.° 3677/86 (a seguir «regulamento de execução»), adoptado segundo o procedimento do comité da regulamentação, prevê, no seu artigo 9.°, que, para se recorrer à compensação pelo equivalente ou à exportação antecipada, as mercadorias equivalentes devem pertencer à mesma subposição da pauta aduaneira comum, ser da mesma qualidade comercial e possuir as mesmas características técnicas que as mercadorias de importação.

12 A Eridania procedeu à importação de 11 923 910 kg de açúcar de cana em bruto proveniente de Cuba, que, em 22 de Abril de 1991, colocou sob o regime aduaneiro do aperfeiçoamento activo no quadro do sistema suspensivo.

13 Em seguida, reexportou em apuramento, antes de Agosto de 1991, 11 268 097 kg de açúcar branco produzido a partir de açúcar de beterraba em bruto ou de beterrabas.

14 Na sequência de investigações efectuadas pela direction des douanes, o directeur général des douanes et droits indirects entendeu que, por força do artigo 9.° do regulamento de execução, o sistema suspensivo no quadro do regime do aperfeiçoamento activo não era aplicável em virtude de o açúcar de cana em bruto e o açúcar de beterraba em bruto pertencerem a duas subposições pautais distintas. Por petição de 4 de Outubro de 1994, fez citar a Eridania perante o tribunal d'instance de Lille para que esta fosse condenada a pagar-lhe a soma de 38 476 561 FF correspondente aos direitos, impostos e encargos não pagos.

15 Perante esse órgão jurisdicional, a demandada contestou a validade do artigo 9.° do regulamento de execução por não estar em conformidade nem com o regulamento de base nem com os princípios gerais do direito comunitário, como os da hierarquia das normas, da proporcionalidade, da confiança legítima e da segurança jurídica.

16 O tribunal d'instance de Lille observa a este propósito que, segundo o artigo 2.° do regulamento de base, o mecanismo da compensação pelo equivalente é aplicável quando os produtos compensadores são obtidos a partir de mercadorias equivalentes, isto é, mercadorias que têm a mesma qualidade e possuem as mesmas características que as mercadorias de importação. Ora, o artigo 9.° do regulamento de execução dispõe que, para se recorrer à compensação pelo equivalente, as mercadorias equivalentes devem, de qualquer forma, pertencer à mesma subposição da pauta aduaneira comum que as mercadorias de importação.

17 Foi precisamente esta condição que conduziu o órgão jurisdicional nacional a interrogar-se sobre a validade do artigo 9.° do referido regulamento face aos princípios:

— da hierarquia das normas, na medida em que acrescentaria uma terceira condição não prevista no regulamento de base;

— da proporcionalidade, na medida em que a exigência de uma identidade de subposição da pauta aduaneira constituiria um obstáculo à realização do objectivo previsto pelo regulamento de base de incentivar as exportações das empresas comunitárias;

— da confiança legítima, na medida em que três situações jurídicas se sucederam no espaço de alguns anos. A este propósito, o órgão jurisdicional nacional lembra que, segundo a pauta aduaneira comum em vigor em 1987 [Regulamento (CEE) n.° 3618/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, JO L 345, p. 1], os açúcares de beterraba em bruto e os açúcares de cana em bruto pertenciam à mesma subposição, que a nomenclatura combinada (NC) estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 2658/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987 (JO L 256, p. 1), colocou os açúcares de beterraba em bruto e os açúcares de cana em bruto em duas subposições distintas a partir de 1 de Janeiro de 1988, e que, a partir de 1 de Janeiro de 1992, o Regulamento (CEE) n.° 3709/92 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2228/91 da Comissão, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento n.° 1999/85 (JO L 378, p. 6), autorizou o recurso ao sistema da compensação

pelo equivalente entre o açúcar de cana em bruto e o açúcar de beterraba em bruto, embora estas duas mercadorias estejam classificadas em duas subposições (códigos) diferentes;

— da segurança jurídica, na medida em que a aplicação do artigo 9.° do regulamento de base e da nomenclatura combinada a partir de 1 de Janeiro de 1988, e até 1 de Janeiro de 1992, implicaram a impossibilidade de recorrer ao regime de aperfeiçoamento activo com compensação entre o açúcar de cana e o açúcar de beterraba.

18 Assim, o tribunal d'instance de Lille suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 9.° do Regulamento n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de aplicação do Regulamento n.° 1999/85, é válido, na medida em que subordina a qualificação de mercadorias equivalentes à classificação da mercadoria em causa na mesma subposição pautal que a mercadoria importada, apesar de o Regulamento de base n.° 1999/85, de 16 de Julho de 1985, não prever esta condição?

2) O artigo 9.° do Regulamento n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, é válido, na medida em que subordina a qualificação de mercadorias equivalentes à classificação da mercadoria em causa na mesma subposição pautal que a mercadoria importada, apesar de esta condição implicar efeitos desproporcionados para os operadores económicos?

3) O artigo 9.° do Regulamento n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, é válido, face aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, na medida em que subordina a qualificação de mercadorias equivalentes à classificação da mercadoria em causa na mesma subposição pautal que a mercadoria importada, implicando a conjugação deste artigo com as disposições do

Regulamento n.° 2658/87 relativo à nomenclatura combinada, a partir de 1 de Janeiro de 1988 e apenas até 1 de Janeiro de 1992, uma impossibilidade de recorrer ao regime do aperfeiçoamento activo com compensação pelo equivalente entre o açúcar de beterraba e o açúcar de cana?»

Quanto à primeira questão

19 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional procura saber se o artigo 9.° do regulamento de execução, na medida em que subordina a possibilidade de recorrer à compensação pelo equivalente à condição de as mercadorias equivalentes pertencerem à mesma subposição da pauta aduaneira comum que as mercadorias de importação, é inválido por infringir o regulamento de base, e, em particular, o seu artigo 2.°, n.ºs 1, alínea a), e 2, primeira frase.

20 Antes de mais, há que recordar que, ao adoptar as disposições de execução de um regulamento de base, a autoridade comunitária habilitada a fazê-lo é obrigada a não ultrapassar os poderes que lhe são conferidos pelo referido regulamento para a execução das normas que contém (v., neste sentido, acórdão de 23 de Março de 1983, Cousin e o., 162/82, Recueil, p. 1101, n.° 15).

21 Segundo a Eridania, o artigo 9.° do regulamento de execução não está em conformidade com o princípio do respeito da hierarquia das normas, pois, às duas condições postas pelo regulamento de base para obter a compensação pelo equivalente, acrescentou *ex nihilo* a condição de as mercadorias serem classificadas na mesma subposição pautal. A Eridania observa que esta terceira condição não se destina a clarificar as duas outras condições da utilização da compensação pelo equivalente, antes constitui um critério novo, mais restritivo do que os definidos pelo regulamento de base e que, além disso, corresponde a objectivos diferentes dos desse regulamento. Com efeito, tendo em conta que o regime do aperfeiçoamento activo tem uma vocação económica na medida em que visa favorecer as exportações de

empresas comunitárias, o regulamento de base, segundo a Eridania, admite a compensação pelo equivalente desde que as mercadorias em causa satisfaçam certos critérios de natureza económica. Ora, a nomenclatura aduaneira satisfaz objectivos como, por um lado, a aplicação dos direitos aduaneiros e, por outro, a necessidade de inventariar, para fins estatísticos, os movimentos de mercadorias.

22 A este respeito, importa observar que, embora seja verdade que por força do artigo 2.°, n.ºs 1, alínea a), e 2, primeira frase, do regulamento de base, o recurso à compensação pelo equivalente só é possível desde que as mercadorias equivalentes preencham duas condições, isto é, possuam a mesma qualidade e as mesmas características que as mercadorias de importação, o n.° 4 desse artigo também confere à autoridade competente um amplo poder para adoptar, segundo o procedimento do comité da regulamentação previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 31.°, medidas que visem proibir ou limitar o recurso à compensação pelo equivalente.

23 Ora, o artigo 9.° do regulamento de execução, adoptado segundo o referido procedimento, na medida em que dispõe que, para se recorrer à compensação pelo equivalente, as mercadorias equivalentes devem não só ter a mesma qualidade comercial e possuir as mesmas características técnicas que as mercadorias de importação, mas também pertencer à mesma subposição da pauta aduaneira comum, visa limitar, tal como previsto no artigo 2.°, n.° 4, do regulamento de base, o recurso ao sistema da compensação pelo equivalente. Com efeito, caso as mercadorias equivalentes e as de importação possuíssem as mesmas qualidade comercial e características técnicas mas não pertencessem à mesma subposição pautal, não era possível recorrer ao sistema da compensação pelo equivalente.

24 A possibilidade de restrição do âmbito de aplicação desse sistema está, de resto, em conformidade com o seu carácter derrogatório no quadro do regime do aperfeiçoamento activo, tal como resulta da economia geral do regulamento de base e, em particular, do facto de este, como resulta do seu oitavo considerando, retomar os princípios da Directiva 69/73/CEE do Conselho, de 4 de Março de 1969, relativa à

harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 58, p. 1; EE 02 F1 p. 19), que, no seu artigo 24.°, qualificava de derrogatório o sistema da compensação pelo equivalente.

25 Há que reconhecer, além disso, que o critério atinente à classificação pautal permite delimitar, segundo um parâmetro claro e preciso, os conjuntos de mercadorias entre as quais é possível uma eventual compensação pelo equivalente e, contrariamente ao que, em substância, a Eridania sustentou, tem a ver com a natureza económica das mercadorias que engloba. De qualquer forma, esse critério aparece como susceptível de contribuir para a realização, entre outros, do objectivo a que se refere o quarto considerando do regulamento de base, consistente em impedir a utilização abusiva do regime do aperfeiçoamento activo.

26 Nestas circunstâncias, residindo o objectivo geral do regime do aperfeiçoamento activo na promoção das exportações das empresas comunitárias, tal como resulta do segundo considerando do regulamento de base e como alegado pela Eridania, esse objectivo não pode opor-se à utilização do critério em litígio.

27 Cabe, por isso, responder à primeira questão que o exame dos pontos suscitados não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 9.° do regulamento de execução.

Quanto à segunda questão

28 Pela sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 9.° do regulamento de execução, na medida em que subordina a possibilidade de recorrer à compensação pelo equivalente à condição de as mercadorias equivalentes pertencerem à mesma subposição da pauta aduaneira comum que as mercadorias de importação, é inválido por violar o princípio da proporcionalidade.

29 A Eridania alega, em substância, que, a partir do momento em que dois produtos com a mesma qualidade comercial e as mesmas características técnicas são excluídos da compensação pelo equivalente por pertencerem a duas subposições diferentes, o artigo 9.° do regulamento de execução excede o necessário para evitar os abusos na utilização desse sistema. Em apoio desta tese, observa que o critério da subposição pautal não é suficientemente preciso para atingir este objectivo; seria aliás por essa razão que o Conselho incluiu, no Anexo IV do regulamento de execução, critérios suplementares para tipos de arroz pertencentes à mesma subposição pautal. Segundo a Eridania, o critério da subposição só podia ser válido se tivesse um carácter puramente indicativo, isto é, se fosse uma condição suficiente mas não necessária para a utilização do sistema da compensação pelo equivalente.

30 Tendo em conta que a autoridade habilitada a adoptar as disposições de execução do regulamento de base dispõe, como recordado no n.° 22 do presente acórdão, de um amplo poder para adoptar as medidas tendentes a proibir ou limitar a compensação pelo equivalente, as medidas só poderão ser consideradas inválidas se forem manifestamente desproporcionadas em relação ao objectivo prosseguido (v., neste sentido, acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 14).

31 Ora, o artigo 9.° do regulamento de execução, na medida em que subordina o recurso à compensação pelo equivalente à condição de as mercadorias equivalentes pertencerem à mesma subposição pautal que as mercadorias de importação, não surge como manifestamente desproporcionado em relação ao objectivo consistente em evitar os abusos na utilização do regime do aperfeiçoamento activo.

32 Importa, por outro lado, salientar que a circunstância de o Conselho ter incluído no Anexo IV do regulamento de execução condições suplementares para que os tipos de arroz pertencentes à mesma subposição da pauta aduaneira comum possam ser admitidos à compensação pelo equivalente não é de natureza a pôr em causa a aptidão do critério da subposição para permitir realizar o objectivo antes evocado. Trata-se, de facto, de uma medida que visa limitar ainda mais o recurso ao sistema da compensação pelo equivalente.

33 Há portanto que responder que o exame da segunda questão não revelou elementos susceptíveis de afectar a validade do artigo 9.° do regulamento de execução.

Quanto à terceira questão

34 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional procura saber se o artigo 9.° do regulamento de execução, na medida em que subordina a possibilidade de recorrer à compensação pelo equivalente à condição de as mercadorias equivalentes pertencerem à mesma subposição da pauta aduaneira comum que as mercadorias de importação, é inválido por violar os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, pois, na sequência da adopção do Regulamento n.° 2658/87 relativo à nomenclatura combinada, se tornou impossível, de 1 de Janeiro de 1988 a 31 de Dezembro de 1991 inclusive, recorrer à compensação pelo equivalente entre o açúcar de beterraba e o açúcar de cana (v. n.° 17 do presente acórdão).

Quanto à pretensa violação do princípio da confiança legítima

35 Segundo a Eridania, o princípio da confiança legítima não foi respeitado no sistema do aperfeiçoamento activo referente ao açúcar pois, no espaço de alguns anos, sucederam-se pelo menos três situações jurídicas. A este propósito, expõe que, de 1 de Janeiro de 1987 a 31 de Dezembro de 1987, o aperfeiçoamento activo com compensação pelo equivalente entre o açúcar de cana e o açúcar de beterraba era possível pois esses dois produtos pertenciam à mesma subposição pautal, que, a partir de 1 de Janeiro de 1988, essa operação se tornou impossível, pois a nova nomenclatura pautal incluiu o açúcar de beterraba e o açúcar de cana em duas subposições diferentes, e que, finalmente, essa operação voltou a tornar-se possível a partir de 1 de Janeiro de 1992, por força do Regulamento n.° 3709/92.

36 A este propósito, importa salientar que o artigo 9.° do regulamento de execução, na medida em que subordina a possibilidade de recorrer à compensação pelo equivalente à condição de as mercadorias em causa pertencerem à mesma subposição pautal, faz depender o domínio de aplicação desse sistema de um critério que releva de uma regulamentação diferente da relativa ao aperfeiçoamento activo e cujo alcance é susceptível de variar, nomeadamente ao sabor das alterações periódicas da nomenclatura pautal.

37 Por conseguinte, quanto à condição da identidade da subposição pautal, um operador económico como a Eridania só pode, por força da referida disposição, nutrir a esperança legítima de poder recorrer à compensação pelo equivalente quando as mercadorias em causa pertencerem, segundo a nomenclatura em vigor à época da operação, à mesma subposição.

Quanto à pretensa violação do princípio da segurança jurídica

38 Segundo a Eridania, o princípio da segurança jurídica foi violado no caso em apreço pois as condições das operações de compensação pelo equivalente foram postas em causa de maneira ambígua, pois indirecta, pela alteração da nomenclatura aduaneira.

39 Esta argumentação deve ser rejeitada.

40 Com efeito, tal como, em substância, o advogado-geral salientou no n.° 51 das suas conclusões, o artigo 9.° do regulamento de execução fornece aos operadores económicos um critério claro e preciso, o da classificação pautal, para determinar se a compensação pelo equivalente entre duas mercadorias é possível, ou não, no quadro do regime do aperfeiçoamento activo. O facto de a nomenclatura pautal poder

mudar, como foi lembrado no n.º 36 do presente acórdão, não é susceptível de pôr em causa a clareza e a precisão do referido critério.

41 Assim, há que responder que o exame da terceira questão não deixou transparecer qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 9.º do regulamento de execução.

Quanto às despesas

42 As despesas efectuadas pelo Governo francês, bem como pelo Conselho da União Europeia 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo tribunal d'instance de Lille, por sentença de 19 de Março de 1996, declara:

O exame do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regu-

lamento (CEE) n.° 1999/85 relativo ao regime do aperfeiçoamento activo, não revelou, na perspectiva da decisão de reenvio, a existência de elementos susceptíveis de afectar a sua validade.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Março de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida