objectos pessoais dos viajantes, os Estados-membros são competentes para escolher as sanções que lhes parecem adequadas. Todavia, são obrigados a exercer essa competência no respeito do direito comunitário e dos seus princípios gerais e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade. A este respeito, as medidas administrativas ou repressivas não devem ultrapassar o âmbito do que for estritamente necessário aos objectivos prosseguidos, e as modalidades de controlo não devem ser acompanhadas de uma sanção tão desproporcionada em relação à gravidade da infracção que se torne um entrave às liberdades consagradas no Tratado.

3. Quando, no âmbito de um processo baseado no artigo 169.° do Tratado, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que um Estado-membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, compete-lhe fazer a prova do incumprimento alegado.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-210/91 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

A — *Enquadramento jurídico*

1. Nos termos do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 3599/82 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1982, relativo ao regime de importação temporária (JO L 376, p. 1; EE 02 F9 p. 165), o benefício do regime de importação temporária com isenção total dos direitos de importação é concedido em relação aos objectos de uso pessoal que um viajante transporta consigo enquanto durar a estada que efectua no território aduaneiro da Comunidade. A mesma disposição consta do artigo 19.° da Directiva 85/362/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1985, relativa à harmonização das legislações dos Estados-membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Isenção do imposto sobre o valor acrescentado em matéria de importações temporárias de bens que não sejam meios de transporte (JO L 192, p. 20; EE 09 F2 p. 9), no que se refere à isenção do IVA.

2. O artigo 2.°, n.° 2, dos actos comunitários acima referidos prevê que «as autoridades competentes tomarão todas as medidas que considerem necessárias para assegurar a identificação dos bens e o controlo da sua utilização». Além disso, em conformidade com o artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 1751/84 da Comissão, de 13 de Junho de 1984, que estabelece certas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 3599/82 do Conselho relativo ao re-

* Língua do processo: grego.

gime de importação temporária (JO L 171, p. 1; EE 02 F11 p. 19), os objectos de uso pessoal beneficiarão do regime de importação temporária, sem declaração escrita, nas condições fixadas pelas autoridades competentes.

Esta disposição não exclui a possibilidade de as autoridades competentes exigirem uma declaração verbal.

B — *Antecedentes do litígio*

1. Em 22 de Março de 1988, um cidadão alemão atravessou, no seu automóvel, a fronteira entre a Jugoslávia e a Grécia, no posto de Evzoni. A entrada na Grécia, um funcionário da alfândega perguntou-lhe, em inglês e em alemão, se tinha alguma coisa a declarar, mencionando em especial material electrónico ou vídeo e aparelhos de registo de imagens. O viajante respondeu negativamente à pergunta. Não obstante, o funcionário procedeu a uma inspecção do automóvel e dos objectos que nele se encontravam. Foi assim que descobriu uma câmara de vídeo, cujo estatuto aduaneiro (país terceiro ou produto comunitário) não pôde ser determinado. O turista alemão afirmou que a câmara estava visivelmente colocada na parte detrás do automóvel, enquanto o funcionário da alfândega considerou que a mesma tinha sido «cuidadosamente dissimulada».

A alfândega grega considerou que o comportamento do turista constituía uma infracção aduaneira (falsas declarações). Com base no valor da câmara, calculou os direitos aduaneiros e os encargos aplicáveis em 197 070 DR. Em consequência, aplicou ao turista uma coima correspondendo ao dobro deste montante. O aumento para o dobro dos direitos e encargos aplicáveis constitui a sanção mínima prevista no direito grego em caso de falsas declarações. O turista alemão teve de pagar, após ter sido acrescentado ao montante da coima um imposto de selo, o montante total de 404 800 DR.

2. Em 29 de Novembro de 1989, a Comissão enviou à República Helénica uma notificação de incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. Nesta notificação, a Comissão sustenta que a coima aplicada era desproporcionada relativamente à gravidade da infracção verificada e que, por isso, ameaçava comprometer a aplicação do regime comunitário de importação temporária com isenção de direitos dos objectos pessoais dos viajantes.

3. Por ofício de 7 de Fevereiro de 1990, a Representação Permanente da Grécia junto das Comunidades Europeias respondeu às acusações formuladas pela Comissão, alegando que a Grécia aplicava correctamente a regulamentação comunitária em matéria de importação temporária e, em especial, as disposições relativas aos objectos pessoais dos viajantes. A este propósito, afirma que a regulamentação acima referida permite às autoridades aduaneiras exigir uma declaração verbal do viajante sobre a questão de saber se transporta consigo objectos cujo valor ultrapassa a franquia aplicável às mercadorias importadas a título definitivo. O Governo grego considera que as falsas declarações são passíveis de sanções e que as sanções previstas no direito grego não têm um carácter desproporcionado em relação aos objectivos prosseguidos.

4. Considerando que as observações apresentadas pela República Helénica não eram satisfatórias, a Comissão formulou, em 5 de

Novembro de 1990, o parecer fundamentado previsto no artigo 169.° do Tratado, no qual refuta as afirmações do Governo grego e afirma que as autoridades gregas aplicaram ao turista em questão uma coima desproprocionada.

5. Na sua resposta de 29 de Janeiro de 1991, a República Helénica alegou, nomeadamente, por um lado, que as mercadorias importadas em regime de importação temporária estão sujeitas a direitos e encargos cuja cobrança apenas é suspensa, uma vez que essas mercadorias se destinam a ser reexportadas. No caso em apreço, os direitos e encargos são teoricamente não só aplicáveis, mas também devidos e exigíveis. Em consequência, a coima aplicada não é considerada desproporcionada, pois é legal e foi aplicada em conformidade com as disposições nacionais em vigor. Por outro lado, a República Helénica salienta que as sanções e coimas administrativas são reguladas pela legislação nacional, na medida em que não existe harmonização comunitária no domínio das infracções aduaneiras.

6. A Comissão, constatando que a República Helénica não adoptara as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo fixado, propôs no Tribunal de Justiça a presente acção por incumprimento.

C — *Processo escrito*

1. A acção da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Agosto de 1991.

2. O processo escrito teve tramitação normal. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

II — Pedidos das partes

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE, ao aplicar a um turista susceptível de beneficiar do regime comunitário de importação temporária para os objectos pessoais que transportava no seu automóvel uma coima calculada em função dos direitos e encargos aplicáveis a uma mercadoria que não tinha declarado, entendendo que as falsas declarações de que o turista foi culpado não podiam privar o Estado da cobrança de direitos e outros encargos, uma vez que a câmara de vídeo em questão fazia parte dos seus objectos pessoais;

— condenar a República Helénica nas despesas.

A *República Helénica* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade*

1. O *Governo grego*, no que se refere ao objecto do litígio, alega que só na petição é que a Comissão refere pela primeira vez que a inspecção efectuada pelas autoridades aduaneiras gregas no caso em apreço teve lugar no âmbito de uma prática administrativa e que não se trata de um facto isolado. Segundo o Governo grego, a única questão de que se tratou no processo pré-contencioso foi o caso concreto do turista alemão e, na opinião da Comissão, o carácter desproporcionado da coima que lhe foi aplicada. Não houve qualquer alusão a uma prática determinada da República Helénica, pela referência, directa ou indirecta, a outras situações semelhantes, e as disposições do direito nacional que regulam a relação jurídica em questão também não foram objecto de uma contestação formulada em abstracto. O Governo grego considera, portanto, que esse fundamento é inadmissível.

2. A *Comissão* sustenta que, pelo contrário, não existe qualquer vício processual, uma vez que as acusações formuladas pela Comissão contra a República Helénica são as mesmas, tanto na fase pré-contenciosa como na petição. A este propósito, a Comissão alega que, no que se refere à prática administrativa, reproduziu efectivamente, na petição, informações que tinha extraído da resposta das autoridades gregas ao seu parecer fundamentado. Segundo a Comissão, resulta da referida resposta que o caso em questão foi tratado, no âmbito da prática administrativa, com base nas disposições da legislação nacional, no que se refere tanto à verificação da infracção como à aplicação da coima.

B — *Quanto ao mérito*

1. A *Comissão* refere, a título liminar, que a câmara de vídeo que foi descoberta nas bagagens do turista alemão fazia parte dos seus objectos pessoais. Portanto, o viajante em questão deveria ter beneficiado do regime de importação temporária, nas condições previstas no Regulamento n.° 3599/82 e na Directiva 85/362, já referidos. A este propósito, a Comissão considera que, mesmo admitindo que as autoridades gregas possam tornar obrigatória a declaração verbal no momento da passagem das fronteiras, assim como a eventual aplicação de uma coima em caso de falsas declarações, sem que por esse facto se verifique uma infracção ao direito comunitário, o montante da coima aplicada é desproporcionado, de forma que a mesma constitui uma infracção ao princípio geral da proporcionalidade, estabelecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A Comissão procede seguidamente à análise dos factos da causa. Precisa a este respeito que, contrariamente ao que afirma a República Helénica, a Comissão, por força do artigo 155.° do Tratado, é obrigada a apreciar os factos de uma causa que entram no âmbito de aplicação do direito comunitário, a fim de determinar se existe infracção por parte do Estado-membro.

No que se refere à intenção do turista alemão, a Comissão observa antes de mais que a pergunta feita pelo funcionário da alfândega, mesmo que fosse compreensível no plano linguístico, continha uma ambiguidade: com efeito, é difícil para um turista normal fazer a distinção entre o regime das isenções aplicáveis em caso de importação definitiva e o da importação temporária

aplicável aos produtos que são reexportados sem qualquer alteração. É muito provável, para a Comissão, que a resposta negativa do turista se explique pelo facto de este considerar que a câmara não tinha de ser declarada, uma vez que fazia parte dos seus objectos pessoais. Segundo a Comissão, o facto de ter colocado a câmara num local não visível justifica-se perfeitamente em virtude do risco de furto durante a viagem. Além disso, não resulta dos factos que o turista em questão tenha recusado que o seu automóvel fosse revistado.

A Comissão sublinha, em segundo lugar, que o turista em questão dispunha de uma única câmara de vídeo e não de várias. Portanto, deve logicamente concluir-se que, se um turista está na posse de uma única câmara de vídeo e se propõe passar as suas férias na Grécia, destina essa câmara de vídeo a utilização turística, e esta última faz assim parte dos seus objectos pessoais.

A Comissão refere, finalmente, o carácter desproporcionado da coima aplicada no caso em apreço. Na sua opinião, a coima é desproporcionada porque, se é certo que o turista alemão foi culpado de uma declaração objectivamente falsa, se presume, não obstante, que o seu caso entra no âmbito de aplicação do regime de importação temporária dos objectos pessoais e que, por conseguinte, não tinha a intenção de se furtar ao pagamento de direitos e encargos. Com efeito, estes direitos e encargos não são exigíveis neste regime. A Comissão considera, portanto, que a coima, que foi prevista para o caso de dissimulação de artigos em relação aos quais são cobrados na importação direitos e/ou encargos, é desproporcionada quando se aplica a casos como o que acima foi descrito.

Além disso, a Comissão observa que, embora os Estados-membros tenham a faculdade, na falta de harmonização a nível comunitário, de tomar medidas legislativas, administrativas ou outras num domínio determinado, estão todavia obrigados a exercer esta competência no respeito do direito comunitário e dos seus princípios gerais.

A este propósito, a Comissão sublinha que o respeito do princípio da proporcionalidade é tanto mais necessário quanto se trata de medidas que, embora sejam da competência dos Estados-membros, visam não obstante a boa aplicação das disposições de actos comunitários. Este princípio, precisa a Comissão, deve reger tanto a escolha como a aplicação das medidas nacionais de controlo. A Comissão recorda a este respeito a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, nos domínios que continuam a estar dependentes da jurisdição dos Estados-membros, o direito comunitário estabelece limites no que se refere às medidas de controlo que este direito permite aos Estados-membros manter no âmbito da livre circulação das mercadorias e das pessoas. As medidas administrativas ou repressivas não devem ultrapassar o âmbito do que é estritamente necessário, as modalidades de controlo não devem ser concebidas de forma a restringir a liberdade pretendida pelo Tratado e não se pode incluir nas mesmas uma sanção tão desproporcionada em relação à gravidade da infracção que se torne um entrave a essa liberdade.

Segundo a Comissão, é evidente, no caso em apreço, que a aplicação de uma coima excessiva para punir uma infracção às regulamentações nacionais ameaça comprometer os efeitos positivos esperados dos actos comunitários que definem o regime de importação temporária e, em particular, a possibi-

lidade de os viajantes importarem, enquanto durar a sua estadia no Estado-membro, objectos pessoais isentos de quaisquer direitos ou encargos.

2. O *Governo grego* alega antes de mais que toda a argumentação desenvolvida pela Comissão no âmbito do processo se baseia em suposições e em probabilidades que não podem, portanto, servir de base para se afirmar que existiu uma infracção por parte de um Estado-membro.

Com efeito, segundo o Governo grego, estes argumentos dizem respeito à atitude subjectiva do turista alemão assim como, em especial, à apreciação pela Comissão do seu grau de culpabilidade, da gravidade da sua infracção e da vontade interior que tais factores manifestam. Ora, na opinião do Governo grego, a avaliação dessas circunstâncias assim como a apreciação da gravidade ou do significado que as mesmas revestem em cada caso concreto, que constituem uma questão que escapa à aplicação de uma norma de direito comunitário, dependem como tais da competência exclusiva das autoridades nacionais competentes de cada Estado-membro, cuja justeza de apreciação está submetida, tanto de direito como de facto, à fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais.

O Governo grego alega seguidamente que as afirmações contidas nos argumentos da Comissão não estão provadas. A este propósito, sublinha em primeiro lugar que, uma vez que os objectos pessoais introduzidos por um viajante estão abrangidos pelo regime de isenção completa dos direitos de entrada, é patente que a resposta negativa inexacta a uma pergunta precisa feita pelo funcionário da alfândega, que visava certas mercadorias com um valor especial, que incluíam, nomeadamente, a câmara de vídeo, esconde uma dissimulação das intenções do referido viajante.

O Governo grego considera, portanto, que o facto de se dissimular a posse de uma mercadoria como uma câmara de vídeo constitui, na falta de qualquer outra razão ou causa suficiente, um acto que prepara a possibilidade de colocar ilegalmente no mercado interno a mercadoria dissimulada. Além disso, a tentativa de introdução dissimulada no país, nem que seja de uma única câmara de vídeo, não retira ao acto em questão o seu interesse pecuniário.

O Governo grego alega em segundo lugar que, quando o viajante é interrogado sobre a questão de saber se, entre os seus objectos pessoais, figuram determinados objectos de valor preciso, não se lhe pede que resolva questões complicadas respeitantes aos regimes aduaneiros, mas que responda com sinceridade à pergunta feita. Mesmo no caso de considerar que a mercadoria em questão não deve ser declarada, perante a pergunta específica que lhe é feita pelo órgão competente da alfândega, susceptível de suscitar dúvidas na convicção íntima do viajante, é patente que esta situação não pode conduzir o referido viajante a optar por uma resposta negativa, mas antes a elucidar o problema, fazendo ao funcionário competente as perguntas adequadas. Além disso, mesmo quando o viajante tenha a convicção de que a mercadoria a respeito da qual é interrogado não está abrangida pelo processo da declaração, a resposta que naturalmente se espera não é a de que o viajante não está na posse de tal objecto, e sim a de que reconhece estar na posse do referido objecto.

O Governo grego observa, finalmente, que os objectos pessoais que os viajantes transportam em regime de importação temporária, e principalmente aqueles que têm um valor especial, são por esse facto abrangidos por um regime aduaneiro e comunitário que não está determinado. O Governo grego explica que não existe a possibilidade de verificar se os mesmos foram legalmente postos em circulação na Comunidade ou se constituem mercadorias originárias de países terceiros ou se, nos termos do direito comunitário, são abrangidos por um regime específico de isenção de direitos e encargos. Em consequência, o preço de aquisição do produto pode eventualmente ser inferior ao preço que o mesmo teria se os encargos comunitários lhe tivessem sido aplicados.

O Governo grego considera que é possível evitar estes riscos se existirem procedimentos que permitam seguir o produto e que sejam apoiados por medidas administrativas adequadas e por sanções. A este propósito, explica que os procedimentos e sanções devem apresentar uma relação de correspondência inversa. Procedimentos mais severos podem apoiar-se em sanções mais brandas. Procedimentos menos coercivos só podem funcionar eficazmente se se apoiarem em sanções severas. A exigência de uma simples declaração do objecto, e isto, portanto, em resposta a uma pergunta concreta, constitui, na opinião do Governo grego, a forma menos coerciva possível de procedimento de controlo. Portanto, para que este seja eficaz, a infracção correspondente a esta forma de procedimento deve implicar sanções severas.

O Governo grego considera que a introdução destes produtos em países onde os encargos aduaneiros e fiscais são particularmente elevados, como no caso em apreço, no qual o valor aduaneiro da câmara de vídeo se cifrava em 180 000 DR e os encargos inerentes à importação se calculam em 197 070 DR, torna o produto particularmente propício a ser colocado no mercado interno, dada a grande diferença de valor que existe entre o preço de aquisição e o preço a que o mesmo pode ser colocado no mercado.

Segundo o Governo grego, a necessidade da ameaça de uma sanção mais severa é ainda maior quando se tomou em conta o facto de o controlo sistemático de todos os viajantes não ser adequado nem possível. Os interessados sabem-no. Por esta razão, os riscos de escapar a esta obrigação deverão ser reduzidos pela ameaça de uma pena severa em caso de infracção. Tudo isto impõe, precisa o Governo grego, que a sanção em que se incorre seja tal, e de tal amplitude, que retire qualquer interesse a essa tentativa, cuja manifestação principal e necessária consiste em esconder a existência do objecto não o declarando.

Na opinião do Governo grego, a realização desta possibilidade implica consequências graves, que consistem na perturbação do funcionamento normal do mercado, na perda de recursos comunitários e nacionais, na criação de situações ilegais e na aquisição de ganhos igualmente ilegais.

O Governo grego considera, por esta razão, que a relação entre a sanção e os direitos e encargos que seriam devidos em caso de importação definitiva do objecto, em condi-

ções normais, se impõe inteiramente, e o seu aumento para o dobro ou, em caso de circunstâncias agravantes, a pena múltipla prevista, constitui uma sanção razoável, tendo em vista nomeadamente o bem público posto em perigo.

O Governo grego alega, portanto, que o cálculo do montante da sanção pecuniária com base nos direitos e encargos devidos aquando da importação normal e definitiva do objecto corresponde à finalidade pretendida, em particular em circunstâncias como as invocadas pela Comissão na sua acção.

M. Díez de Velasco
Juiz-relator