ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
26 de Outubro de 1995 *

No processo C-36/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

SIESSE — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações, Ld.ª

e

Director da Alfândega de Alcântara,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade (JO L 367, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward, presidente de secção, J.-P. Puissochet (relator), C. Gulmann, P. Jann e L. Sevón, juízes,

* Língua do processo: português.

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo português, por Luís Fernandes, director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Ângelo Cortesão Seiça Neves, jurista na mesma Direcção-Geral, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Francisco de Sousa Fialho, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da recorrente no processo principal, SIESSE, representada por João Teixeira Alves, advogado de Lisboa, do Governo português, representado por Ângelo Cortesão Seiça Neves, e da Comissão, representada por Francisco de Sousa Fialho, na audiência de 29 de Junho de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Setembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 20 de Janeiro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 do mesmo mês, o Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, três questões prejudiciais relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade (JO L 367, p. 1).

2 Essas questões foram submetidas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade SIESSE — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações, Ld.ª (a seguir «SIESSE»), ao Director da Alfândega de Alcântara — Lisboa, a respeito da cobrança de um adicional por ter sido excedido o prazo para o desalfandegamento das mercadorias.

3 O Regulamento n.° 4151/88 dispõe designadamente, nos artigos 14.° a 19.°, que as mercadorias apresentadas na alfândega devem — no prazo fixado pelas autoridades aduaneiras, e que não deve exceder 20 ou 45 dias, consoante o modo de encaminhamento — ser objecto de uma declaração para livre prática ou para outro regime aduaneiro. Especifica-se aí que, enquanto aguardam que lhes seja atribuído um destino aduaneiro, as mercadorias são colocadas em depósito temporário, e as autoridades aduaneiras, que podem autorizar uma prorrogação do prazo, tomarão todas as medidas necessárias, incluindo a venda, para solucionar a situação das mercadorias em relação às quais as formalidades não tenham sido iniciadas nesses prazos.

4 Em direito interno, o artigo 638.° do Regulamento das Alfândegas dispõe que as mercadorias armazenadas serão normalmente vendidas pelas estâncias aduaneiras,

depois de cumpridas as formalidades legais, quando os prazos tenham sido excedidos. O artigo 639.° do mesmo regulamento dispõe, contudo, que os donos das mercadorias podem ainda desalfandegá-las se o requererem no prazo de seis meses a partir da sujeição da mercadoria ao regime de hasta pública. As mercadorias assim despachadas estão sujeitas ao pagamento de todas as taxas e imposições aplicáveis, acrescidas de uma percentagem de 5% sobre o seu valor.

5 A SIESSE, que tem sede em Lisboa, importou em 1993 uma partida de material informático que foi objecto de declaração sumária e foi colocada em depósito temporário pelo prazo de 20 dias. Não tendo declarado a mercadoria para nenhum regime aduaneiro dentro desse prazo, a empresa só pôde desalfandegá-la posteriormente mediante o pagamento de uma importância correspondente a 5% do seu valor, nos termos do artigo 639.° do Regulamento das Alfândegas. Interpôs então recurso, para o Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa, da liquidação dessa importância, sustentando que esta é incompatível com o direito comunitário.

6 Considerando que a solução do litígio dependia da interpretação da regulamentação comunitária, o tribunal nacional decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Decorridos os prazos previstos no artigo 15.°, n.° 1, a) e b), do Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, pode ainda a autoridade aduaneira autorizar os donos das mercadorias a declará-las para livre prática?

2) Nessa hipótese, apenas serão exigidos os direitos aduaneiros e demais encargos devidos pela importação, acrescidos de eventuais despesas motivadas pelo depósito temporário?

3) No caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode a mesma autoridade, ao abrigo do disposto no artigo 19.°, n.° 1, do mesmo regulamento comunitário, condicionar tal autorização ao pagamento de determinada importância monetária alheia aos direitos, demais encargos e despesas referidos na segunda questão, importância essa que constitui receita do Estado-Membro?»

Quanto à primeira questão

7 Com a primeira questão, o juiz nacional pretende saber se o Regulamento n.° 4151/88 se opõe a que, depois de expirados os prazos previstos no artigo 15.°, n.° 1, a autoridade aduaneira aceite uma declaração para colocação em livre prática de mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade.

8 Tal como propõem o Governo português e a Comissão, esta questão deve ter resposta negativa.

9 Por força do artigo 15.°, n.° 1, do referido regulamento, quando as mercadorias tenham sido objecto de declaração sumária, devem ser declaradas para livre prática ou para outro regime aduaneiro ou ser objecto de um pedido para que lhes seja atribuído um dos outros destinos aduaneiros nos prazos fixados pela autoridade

aduaneira. Esses prazos não devem exceder 45 dias a partir da data da apresentação da declaração sumária no caso das mercadorias encaminhadas por via marítima e 20 dias no caso das mercadorias encaminhadas por outra via. O n.° 2 do mesmo artigo permite à autoridade aduaneira autorizar uma prorrogação desses prazos, sem que a prorrogação possa todavia exceder as necessidades reais justificadas pelas circunstâncias.

10 Além disso, o artigo 19.°, n.° 1, do mesmo regulamento dispõe que a autoridade aduaneira deve tomar imediatamente todas as medidas necessárias, incluindo a venda das mercadorias, para solucionar a situação das mercadorias em relação às quais as formalidades não tenham sido iniciadas nos prazos previstos. Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, a autoridade aduaneira pode mandar proceder à transferência das mercadorias em causa, por conta e risco da pessoa em cuja posse se encontrem, para um local especial colocado sob a sua vigilância, até que se proceda à regularização da respectiva situação.

11 Resulta destas disposições que, por um lado, a autoridade aduaneira pode autorizar a prorrogação dos prazos previstos quando as circunstâncias o justifiquem e, por outro, deve proceder à regularização da situação das mercadorias depois de expirados esses prazos. A este respeito, embora o artigo 19.° preveja a venda como medida extrema, não exclui de modo algum a possibilidade de se regularizar a situação através da aceitação de uma declaração para livre prática.

12 Assim, deve responder-se à primeira questão que o Regulamento n.° 4151/88 não se opõe a que, depois de expirados os prazos previstos no seu artigo 15.°, n.° 1, a autoridade aduaneira aceite uma declaração para colocação em livre prática de mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade.

Quanto às segunda e terceira questões

13 Com estas questões, o tribunal de reenvio pergunta se o artigo 19.° do Regulamento n.° 4151/88 se opõe a que a autoridade aduaneira exija o pagamento de uma importância para além dos direitos aduaneiros e dos eventuais encargos ocasionados pela armazenagem temporária das mercadorias para aceitar uma declaração destinada à sua colocação em livre prática depois de expirados os prazos previstos no artigo 15.°, n.° 1, do mesmo regulamento. Como resulta dos fundamentos do despacho de reenvio, esta interrogação incide precisamente sobre a possibilidade, à luz da regulamentação comunitária, de aplicar uma taxa como o adicional de 5% previsto pela legislação portuguesa sobre o valor das mercadorias desalfandegadas depois de expirados os prazos legais.

14 O Governo português considera que este adicional constitui uma medida necessária e adequada para punir a inobservância das formalidades e prazos previstos no Regulamento n.° 4151/88 e para incitar os operadores económicos a respeitá-los. Alega também que esse adicional não pode ser considerado um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, na acepção dos artigos 9.° e seguintes do Tratado, uma vez que não é originado pela passagem das mercadorias na fronteira, mas apenas pela inobservância dos prazos legais de desalfandegamento.

15 A Comissão, pelo contrário, entende que o adicional controvertido deve ser qualificado como encargo de efeito equivalente, uma vez que se aplica apenas a produtos importados, não corresponde à prestação de qualquer serviço e não constitui também uma medida necessária para regularizar a situação das mercadorias, na acepção do artigo 19.° do Regulamento n.° 4151/88.

16 A questão de saber se esse adicional constitui um encargo de efeito equivalente proibido pelos artigos 9.° e seguintes do Tratado nas circunstâncias descritas pelo tribunal de reenvio não se coloca. De facto, este interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação da regulamentação comunitária aplicável às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade antes da sua colocação em livre prática nos Estados-Membros. Como resulta do artigo 9.°, n.° 2, do Tratado, as disposições que proíbem, entre os Estados-Membros, os direitos aduaneiros e os encargos de efeito equivalente não são aplicáveis a tais mercadorias.

17 No que respeita às trocas com os países terceiros, o Tratado não contém disposições expressas análogas às que, nas trocas entre os Estados-Membros, proíbem os encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros (v. acórdão de 1 de Julho de 1969, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, 2/69 e 3/69, Colect. 1969-1970, p. 63, n.° 28). Todavia, a instituição da pauta aduaneira comum implica que, a partir da criação dessa pauta, os Estados-Membros deixam de poder instituir unilateralmente novos encargos sobre as importações provenientes directamente de países terceiros ou aumentar o nível dos encargos existentes nessa data (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1973, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, 37/73 e 38/73, Colect., p. 633, n.° 22).

18 Como observou o advogado-geral no n.° 24 das conclusões, um direito como o adicional controvertido só se aplica em situações especiais caracterizadas pelo facto de o importador não ter respeitado determinadas regras aduaneiras e pretender utilizar ele próprio a possibilidade de regularização. Portanto, não pode tal direito ser considerado um direito aduaneiro ou um encargo que incida de modo geral sobre os produtos importados de países terceiros e que assim atente contra a unidade da pauta aduaneira comum.

19 O Regulamento n.° 4151/88 não previu qualquer sanção administrativa específica para o caso de violação do disposto no seu artigo 15.°, que impõe que a declaração para livre prática ou o pedido de outro destino aduaneiro sejam apresentados nos prazos fixados. Como se observou no n.° 10 do presente acórdão, o artigo 19.° do regulamento deixa, no entanto, à autoridade aduaneira o cuidado de tomar todas as medidas necessárias, incluindo a venda, para regularizar a situação das mercadorias depois de expirados esses prazos.

20 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, confirmada pelos acórdãos de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colect., p. I-2435, n.° 55, e C-383/92, Colect., p. I-2479, n.° 40), quando uma regulamentação comunitária não preveja uma sanção específica em caso de violação das suas disposições ou remeta, nesse ponto, para as disposições nacionais, o artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam um poder discricionário quanto à escolha das sanções, devem velar para que as violações da regulamentação comunitária sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

21 No que respeita às infracções aduaneiras, o Tribunal esclareceu que, não existindo harmonização da legislação comunitária nesse domínio, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que lhes parecem adequadas. Todavia, estão obrigados a exercer essa competência no respeito do direito comunitário e dos seus princípios gerais e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade (v. acórdão de 16 de Dezembro de 1992, Comissão/Grécia, C-210/91, Colect., p. I-6735, n.° 19).

22 O objectivo de um direito como o adicional controvertido, que visa penalizar os operadores económicos que não respeitem as formalidades e prazos previstos no artigo 15.° do Regulamento n.° 4151/88, não se afigura contrário ao direito comunitário. Como o Governo português alega, não existindo tal medida, a inobservância das formalidades previstas acabaria por não ter qualquer consequência para o operador autorizado a regularizar a sua situação depois de expirados os prazos. A penalidade cominada destina-se, portanto, a incitar os operadores económicos a actuar dentro dos prazos previstos e a punir aqueles que, não o tendo feito, colocam as autoridades aduaneiras na situação de ter de proceder, como a isso as convida o artigo 19.° do Regulamento n.° 4151/88, à medida extrema que é a venda, com os riscos de prejuízo daí decorrentes.

23 A subordinação da regularização da situação das mercadorias ao pagamento de um direito assim previsto a título de sanção também não se afigura contrária ao direito comunitário. Tal exigência apenas constitui, com efeito, uma medida de segurança destinada a garantir o pagamento efectivo do direito correspondente.

24 Quanto ao montante da sanção, é importante que seja fixado, em conformidade com a jurisprudência acima referida, em condições análogas às existentes em direito nacional para infracções da mesma natureza e gravidade e que, de qualquer modo, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo. Compete ao tribunal nacional apreciar se o direito de 5% sobre o valor das mercadorias desalfandegadas depois de expirados os prazos legais, previsto pela legislação portuguesa, é conforme com estes princípios.

25 Deve assim responder-se às segunda e terceira questões que o artigo 19.° do Regulamento n.° 4151/88 não se opõe a que a autoridade aduaneira exija o pagamento de uma importância para além dos direitos aduaneiros e dos eventuais encargos

ocasionados pela armazenagem temporária das mercadorias para aceitar uma declaração destinada à sua colocação em livre prática depois de expirados os prazos previstos no artigo 15.°, n.° 1, do mesmo regulamento, na condição de o montante dessa importância ser fixado no respeito do princípio da proporcionalidade e em condições análogas às existentes em direito nacional para infracções da mesma natureza e gravidade. Compete ao tribunal nacional apreciar se o adicional controvertido está conforme com estes princípios.

Quanto às despesas

26 As despesas efectuadas pelo Governo português e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, relativamente 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 Fiscal Aduaneiro de Lisboa, por despacho de 20 de Janeiro de 1994, declara:

1) **O Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade, não se opõe a que, depois de expirados os prazos previstos no seu artigo 15.°, n.° 1, a autoridade aduaneira**

aceite uma declaração para colocação em livre prática de mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade.

2) O artigo 19.° do Regulamento n.° 4151/88, já referido, não se opõe a que a autoridade aduaneira exija o pagamento de uma importância para além dos direitos aduaneiros e dos eventuais encargos ocasionados pela armazenagem temporária das mercadorias para aceitar uma declaração destinada à sua colocação em livre prática depois de expirados os prazos previstos no artigo 15.°, n.° 1, do mesmo regulamento, na condição de o montante dessa importância ser fixado no respeito do princípio da proporcionalidade e em condições análogas às existentes em direito nacional para infracções da mesma natureza e gravidade. Compete ao tribunal nacional apreciar se o adicional controvertido está conforme com estes princípios.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Outubro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward