CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 22 de Abril de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente caso, o Giudice per le indagini preliminari (juiz encarregado dos inquéritos preliminares) del Tribunale di Milano solicita uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 18.° do acordo de comércio livre concluído e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.° 2836/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 300, p. 1; EE 11 F2 p. 3, a seguir «acordo»).

2. A questão submetida ao Tribunal de Justiça é a seguinte:

«No âmbito do Tratado CEE-Áustria, uma regulamentação nacional que puna as infracções respeitantes ao IVA na importação mais severamente que as respeitantes ao IVA relativo às transmissões de bens dentro do país é compatível com o artigo 18.° do Tratado em questão, quando a referida diferença seja desproporcionada em relação à diversidade das duas categorias de infracções e ainda à luz da resolução de uma questão análoga no âmbito comunitário apreciada pelo acórdão de 25 de Fevereiro 1988 (processo Drexl) relativamente ao artigo 95.° do Tratado CEE?»

3. O litígio no processo principal tem origem numa decisão de 3 de Julho de 1991 pela qual o Ministério Público italiano ordenou a apreensão de barras de alumínio com o peso de 205 855 kg, importadas da Áustria pela Metalsa Srl., por esta não ter pago o imposto sobre o valor acrescentado devido na importação e, em consequência, ter infringido determinadas disposições do direito italiano relativas ao pagamento do IVA. A apreensão das barras de alumínio constitui uma medida provisória. De acordo com o artigo 301.° do Decreto do presidente da República n.° 43 de 1973, as barras de alumínio deverão ser confiscadas se ficar definitivamente assente que a Metalsa infringiu as disposições do direito italiano relativas ao pagamento do IVA.

4. Por decisão de 13 de Julho de 1991, o Ministério Público indeferiu o pedido de restituição das barras de alumínio apreendidas, formulado pela Metalsa. Na sequência desta decisão, a Metalsa solicitou a sua restituição ao Giudice per le indagnini preliminari del Tribunale di Milano. É neste contexto que o presente pedido prejudicial foi formulado.

5. O direito italiano distingue as infracções relativas ao pagamento do IVA sobre as importações e as relativas ao pagamento do IVA sobre as transacções internas. Por aplicação do artigo 70.° do Decreto do presidente da República n.° 633 de 1972, as infracções relativas ao pagamento de impostos, nomeadamente o IVA, sobre as importações, são passíveis de penas fixadas pela legislação aduaneira em matéria de direitos aduaneiros. Uma dessas penas é o confisco.

* Língua original: inglês.

Pelo contrário, as infracções relativas ao pagamento de IVA sobre as transacções internas são em geral passíveis de penas menos severas daquelas que resultam da aplicação da legislação aduaneira. O confisco não faz parte delas.

6. No processo Drexl, 299/86, Colect. 1988, p. 1213, que diz respeito a importações provenientes de outros Estados-membros, o Tribunal de Justiça foi posto perante este duplo sistema de penas. O Tribunal declarou o seguinte no n.º 2 da parte decisória do acórdão:

«Uma legislação nacional que sanciona mais severamente as infracções ao IVA sobre as importações do que as cometidas em relação ao IVA sobre as cessões de bens no interior do país é incompatível com o artigo 95.º do Tratado na medida em que esta diferença seja desproporcionada face às diferenças entre as duas categorias de infracções.»

Convém relembrar que o artigo 95.º, primeiro parágrafo, do Tratado, dispõe o seguinte:

«Nenhum Estado-membro fará incidir, directa ou indirectamente, sobre os produtos dos outros Estados-membros imposições internas, qualquer que seja a sua natureza, superiores às que incidam, directa ou indirectamente, sobre produtos nacionais similares.»

7. Deve pois considerar-se que a jurisprudência Drexl apenas diz respeito às importações provenientes de outros Estados-membros [1]. A Metalsa sustenta, no entanto, que se deve aplicar uma regra similar às importações provenientes da Áustria, com base no artigo 18.º, primeiro parágrafo, do acordo, cujo texto é o seguinte:

«As partes contratantes abster-se-ão de qualquer medida ou prática interna de natureza fiscal que estabeleça, directa ou indirectamente, uma discriminação entre os produtos de uma parte contratante e os produtos similares originários da outra parte contratante.»

8. Segundo a Metalsa, o espírito e os objectivos do acordo justificam que o Tribunal de Justiça interprete o seu artigo 18.º do mesmo modo que interpretou o artigo 95.º do Tratado no processo Drexl. A Metalsa sustenta que, dado que o artigo 18.º cobre qualquer medida ou prática interna discriminatória de natureza fiscal, cobre também as sanções penais discriminatórias. A Comissão e o Governo italiano contestam a tese da Metalsa.

9. Antes de responder à questão colocada, será útil examinar brevemente a natureza e o âmbito do acordo e relembrar os critérios gerais utilizados pelo Tribunal de Justiça na interpretação dos acordos internacionais concluídos pela Comunidade.

1 — V. ainda as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz, apresentadas em 17 de Fevereiro de 1993 no processo Comissão/França, C-276/91 (acórdão de 2 de Agosto de 1993, Colect., pp. I-4413, I-4421). Deve notar-se que, com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 1993, foi criado um novo regime relativo ao pagamento do IVA. Em aplicação de tal regime, o IVA deixou de ser cobrado sobre as importações intracomunitárias, passando a sê-lo sobre as aquisições intracomunitárias de mercadorias. V. a Directiva 91/680 do Conselho, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Directiva 77/388/CEE (JO 1991, L 376, p. 1) e, especialmente o seu artigo 28.º-A, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/111 do Conselho (JO 1992, L 384, p. 47).

10. Nas suas disposições essenciais, o acordo apresenta analogias parciais com o Tratado. Os artigos 3.° a 7.° do acordo prevêem a supressão dos direitos aduaneiros e dos encargos de efeito equivalente no comércio entre a Comunidade e a Áustria. O artigo 13.° determina a supressão das restrições quantitativas à importação e das medidas de efeito equivalente. Estas disposições são completadas pelo artigo 18.° que, como já dissemos, proíbe as medidas ou práticas de natureza fiscal com carácter discriminatório. O artigo 19.° determina a supressão de todas as restrições relativas aos pagamentos referentes ao comércio de mercadorias. O artigo 22.° estipula que as partes contratantes se absterão de tomar qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do acordo e tomarão todas as medidas gerais ou especiais destinadas a assegurar o cumprimento das obrigações que decorrem do acordo. Os artigos 23.° e 25° contêm regras relativas à concorrência, aos auxílios públicos e ao *dumping*.

11. Tanto o artigo 95.° do Tratado como o artigo 18.° do acordo instauram o princípio da igualdade fiscal. Na realidade, os termos do artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo, ao mencionar «qualquer medida ou prática interna de natureza fiscal», podem parecer ir para além dos termos do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado. Estas disposições são igualmente semelhantes na parte em que proíbem qualquer forma de discriminação fiscal, directa ou indirecta.

12. Mas a aparente similitude dos dois textos não deve obnubilar o facto de o Tratado CEE e o acordo prosseguirem objectivos fundamentalmente diferentes.

13. Segundo o seu preâmbulo, o objectivo do acordo, que foi concluído com base no artigo 113.° do Tratado, é de consolidar e de ampliar as relações económicas existentes entre a Comunidade e a Áustria e de assegurar, no respeito de condições equitativas de concorrência, o desenvolvimento harmonioso do seu comércio. Para este efeito, as partes contratantes resolveram eliminar progressivamente os obstáculos à maior parte das suas trocas comerciais, em conformidade com as disposições do acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio relativas ao estabelecimento de zonas de comércio livre.

14. Na acepção do artigo XXIV, n.° 8, do acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, uma zona de comércio livre é entendida como:

«Um conjunto de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais... são eliminados no que respeita à maior parte das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios que constituem a zona de comércio livre.»

15. Pelo contrário, o Tratado CEE não se destina apenas a instituir uma zona de comércio livre, na acepção que prevalece no âmbito do acordo, mas a atingir uma integração económica que leve ao estabelecimento de um mercado interno e a contribuir, com os outros tratados comunitários, para fazer progredir concretamente a União Europeia (v. o parecer 1/91, de 14 de Dezembro de 1991, sobre o projecto de acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da Associação Europeia do Comércio Livre, por outro, relativo à criação do

Espaço Económico Europeu, Colect., p. I-6079, n.° 17).

16. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma disposição de um acordo internacional concluído pela Comunidade deve ser interpretada no contexto e à luz dos seus objectivos (v. o parecer 1/91, n.° 14). O facto de um acordo de comércio livre concluído pela Comunidade utilizar termos similares aos de um artigo do Tratado não é, pois, suficiente para, só por si, permitir transpor para as disposições do acordo a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo do Tratado: v. o processo Polydor/Harlequin Record Shops, 270/80, Recueil 1982, p. 329. Neste caso, o Tribunal devia interpretar os artigos 14.° e 23.° do acordo de comércio livre entre a CEE e Portugal, assinado em 22 de Julho de 1972, numa altura em que Portugal era ainda membro da EFTA. Os artigos 14.° e 23.° do referido acordo eram similares aos artigos 30.° e 36.° do Tratado. Apesar desta similitude, o Tribunal entendeu que certas restrições à liberdade de comércio por motivos de protecção da propriedade industrial e comercial se justificavam no âmbito das disposições de comércio livre instituídas por esse acordo, e isso apesar de tais restrições não se justificarem no âmbito do Tratado.

17. Uma disposição de um acordo internacional deve, no entanto, ser interpretada do mesmo modo que a disposição equivalente do Tratado, se os objectivos do acordo o exigirem: v. os processos Pabst & Richarz/Hauptzollamt Oldenburg, 17/81, Recueil 1982, p. 1331, e Legros, C-163/90, Colect. 1992, p. I-4625 [2]. No processo Pabst & Richarz, o Tribunal de Justiça interpretou do mesmo modo o artigo 95.° do Tratado e o artigo 53.°, n.° 1, do acordo de associação entre a Comunidade e a Grécia, assinado em 1961. O Tribunal declarou que o artigo 53.°, n.° 1, se inseria num conjunto de disposições que tinha por objectivo preparar a entrada da Grécia na Comunidade e que resultava dos termos do artigo 53.°, n.° 1, bem como do objectivo e da natureza do acordo de associação, que esta disposição obstava a que um regime nacional de desagravamento, como o em causa no presente processo, favorecesse o tratamento fiscal dos álcoois nacionais em comparação com os importados da Grécia.

18. No processo Legros, o Tribunal devia interpretar, entre outros, o artigo 6.° do acordo de comércio livre concluído entre a Comunidade e a Suécia em 1972, que proibia a imposição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros no comércio entre as partes contratantes. O Tribunal entendeu que, face às circunstâncias particulares do caso concreto, o artigo 6.° do acordo devia ser interpretado do mesmo modo que as disposições equivalentes do Tratado. O Tribunal declarou que, no quadro do objectivo da eliminação dos obstáculos às trocas comerciais entre a Comunidade e a Suécia, a supressão dos direitos aduaneiros à importação desempenhava um papel primordial. Com base neste fundamento, o Tribunal concluiu que o acordo ficaria privado de uma parte importante do seu efeito útil se o conceito de encargo de efeito equivalente fosse interpretado como tendo um alcance mais restritivo

2 — V. ainda as conclusões do advogado-geral G. Tesauro, apresentadas em 18 de Fevereiro de 1993, no processo Eurim-Pharm, C-207/91, Colect., pp. I-3723, I-3733. Este processo incide sobre a interpretação dos artigos 13.° e 20.° do acordo de comércio livre concluído entre a Comunidade e a Áustria, que são, respectivamente, semelhantes aos artigos 30.° e 36.° do Tratado. V. ainda o processo Procurador da República/Chatain, 65/79, Recueil 1980, p. 1345.

no âmbito do acordo do que no do Tratado CEE: v. o n.° 26 do acórdão.

19. No processo Hauptzollamt Mainz/ /Kupferberg, 104/81, Recueil 1982, p. 3641, o Tribunal fez incidir o seu exame sobre a questão de saber se o artigo 21.°, primeiro parágrafo do acordo de comércio livre concluído entre a CEE e Portugal, continha uma proibição análoga à do artigo 95.° do Tratado. Deve notar-se que o artigo 21.°, primeiro parágrafo, deste acordo está redigido nos mesmos termos que o artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo entre a CEE e a Áustria, em causa no presente processo. O Tribunal de Justiça declarou, nos n.os 29 a 31 do acórdão, o que segue:

«... cabe realçar que, embora o artigo 21.° do acordo e o artigo 95.° do Tratado CEE tenham o mesmo objecto, na medida em que visam a eliminação de discriminações fiscais, cada uma das duas disposições, aliás redigidas em termos diferentes, deve todavia ser considerada e interpretada no contexto próprio.

Ora, como o Tribunal já declarou... o Tratado CEE e o acordo de comércio livre prosseguem objectivos diferentes. Do exposto resulta que as interpretações que foram dadas ao artigo 95.° do Tratado não podem ser transpostas, com base na simples analogia, para o âmbito do acordo de comércio livre.

Cabe portanto responder à... questão no sentido de que o artigo 21.°, primeiro parágrafo, deve ser interpretado em função dos seus termos e tendo em conta o objectivo que prossegue no âmbito do regime de comércio livre instituído pelo acordo».

20. É portanto claro que o princípio da igualdade fiscal previsto no artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo concluído entre a CEE e a Áustria deve ser interpretado à luz dos objectivos do referido acordo. Como tais objectivos são mais restritos do que os do Tratado CEE, é possível que certas formas de discriminação fiscal proibidas pelo artigo 95.° não o sejam pelo artigo 18.° Deve, pois, tomar-se em consideração a interpretação do artigo 95.° feita pelo Tribunal de Justiça no processo Drexl e pôr-se a questão de saber se esta interpretação pode ser transposta para o artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo, lido à luz dos seus objectivos. Importa desde já notar que o artigo 18.°, primeiro parágrafo, deve ser considerado como tendo efeito directo. No processo Kupferberg, o Tribunal declarou que o artigo 21.°, primeiro parágrafo, do acordo de comércio livre entre a CEE e Portugal continha uma proibição incondicional de discriminação em matéria de imposição fiscal e, em consequência, tinha efeito directo em toda a Comunidade. O mesmo raciocínio é aplicável ao artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo concluído entre a CEE e a Áustria, que é idêntico ao artigo 21.°, primeiro parágrafo, do acordo em causa no processo Kupferberg.

21. No processo Drexl, o Tribunal examinou a questão de saber se um sistema penal que pune mais severamente as infracções ao IVA sobre as importações do que infracções similares sobre transacções internas é contrário ao artigo 95.° do Tratado, bem como aos princípios de igualdade e de proporcionalidade. Nos n.os 22 a 25 do acórdão, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«Deve constatar-se... que as duas categorias de infracções em causa se distinguem por diferentes circunstâncias relativas tanto aos elementos constitutivos da infracção como à maior ou menor facilidade na sua descoberta.

Com efeito, o IVA sobre a importação é cobrado aquando da simples entrada física do bem no território do Estado-membro em causa, e não quando se verifica uma transacção. Estas diferenças implicam nomeadamente que os Estados-membros não são obrigados a prever um regime idêntico para as duas categorias de infracções.

Todavia, as referidas diferenças não podem justificar um afastamento manifestamente desproporcionado na severidade das sanções para elas previstas. Tal desproporção existe quando a cessão prevista em caso de importação comporta, em geral, penas de prisão e o confisco da mercadoria, por força de normas previstas para a repressão do contrabando, enquanto que não são previstas ou, em regra geral, aplicadas, sanções comparáveis em caso de infracção ao regime do IVA referente às transacções internas. Tal situação pode efectivamente ter por efeito comprometer a liberdade de fazer circular mercadorias no interior da Comunidade sendo por isso incompatível com o artigo 95.° do Tratado.

Com efeito, como o Tribunal considerou no seu acórdão de 5 de Maio de 1982, Gaston Schul (15/81, Recueil, p. 1409), a interpretação do artigo 95.° deve ter em conta as finalidades do Tratado enunciadas nos artigos 2.° e 3.°, entre as quais figura, em primeiro lugar, o estabelecimento de um mercado comum no qual todos os entraves às trocas são eliminados tendo em vista a fusão dos mercados nacionais num mercado único em condições tão próximas quanto possível das de um mercado interno...

Assim, deve responder-se à... questão no sentido de que uma legislação nacional que sanciona mais severamente as infracções ao IVA sobre as importações que as do IVA sobre as cessões de bens no interior do país é incompatível com o artigo 95.° do Tratado na medida em que essa diferença seja desproporcionada face às diferenças entre as duas categorias de infracções.»

22. No processo Drexl, o Tribunal de Justiça admitiu, portanto, que existem diferenças entre as infracções relativas ao pagamento do IVA sobre as importações e as relativas ao pagamento do mesmo imposto sobre as transacções internas e que, em princípio, os Estados-membros têm liberdade para aplicar sanções diferentes às duas categorias de infracções. O Tribunal declarou, no entanto, que o princípio da igualdade fiscal previsto no artigo 95.° do Tratado devia ser interpretado de modo amplo, a fim de evitar que fossem aplicadas penas manifestamente desproporcionadas a infracções comparáveis. O Tribunal interpretou extensivamente o artigo 95.° à luz dos objectivos do Tratado e, nomeadamente, do objectivo do estabelecimento de um mercado interno.

23. Deve notar-se que, no processo Drexl, o Tribunal se interessou mais pela aplicação do princípio da igualdade do que pela do princípio da proporcionalidade. No seu acórdão, o Tribunal levantou a questão de saber se uma *diferença* desproporcionada entre as sanções previstas para as infracções relativas ao pagamento do IVA sobre as importações e as previstas para as infracções relativas ao pagamento do IVA sobre as transacções internas podia ter como efeito comprometer a livre circulação de mercadorias. O Tribunal não procurou averiguar se as sanções relativas às infracções respeitantes ao pagamento

do IVA sobre as importações com proveniência de outros Estados-membros eram em si tão desproporcionadas em relação à gravidade das infracções, que constituíam um entrave às liberdades garantidas pelo direito comunitário.

24. A Comissão e o Governo italiano sustentam que a interpretação do artigo 95.° seguida pelo Tribunal de Justiça no processo Drexl não pode ser adoptada para o artigo 18.° do acordo. Em primeiro lugar, a Comissão e o Governo italiano afirmam que o artigo 18.° apenas proíbe uma discriminação substantiva em matéria fiscal e não afecta a competência dos Estados-membros em matéria criminal. Em segundo lugar, o Governo italiano afirma que, mesmo que se admita que o artigo 18.° proíbe a discriminação em matéria criminal, não há violação de tal proibição se as infracções em causa forem diferentes.

25. No que respeita ao primeiro argumento, a Comissão sustenta que, no processo Drexl, o Tribunal interpretou de maneira ampla o princípio da igualdade fiscal, à luz dos objectivos do Tratado. Sustenta que este princípio não pode ser interpretado de maneira tão ampla quando se trata de um acordo de comércio livre cujo alcance e objectivos são muito mais limitados. A Comissão sustenta que, à luz dos objectivos do acordo, a finalidade do artigo 18.° é proibir a discriminação em todas as medidas e práticas de imposição e de cobrança do IVA. Assim, o artigo 18.° cobre a matéria colectável do IVA, a sua taxa e as modalidades de pagamento e de cobrança do imposto susceptíveis de terem incidência sobre a livre circulação de mercadorias originárias do território de uma das partes contratantes. A Comissão conclui que o enquadramento das competências repressivas dos Estados-membros apenas se aplica no âmbito da Comunidade, que visa estabelecer um mercado interno e uma União Europeia, e não no âmbito de um acordo de comércio livre. O Governo italiano adopta o mesmo ponto de vista.

26. No que respeita ao segundo argumento, o Governo italiano declara que, mesmo que se admitisse que a proibição de discriminação fiscal prevista no artigo 18.° se aplica às sanções penais, tal proibição apenas respeitaria aos casos em que sanções diferentes fossem aplicáveis a infracções similares. Ora, as infracções relativas ao imposto sobre o valor acrescentado que incide sobre as importações são infracções distintas das que respeitam ao imposto sobre o valor acrescentado incidente sobre as transacções internas. Daqui resulta que o facto de se aplicar sanções diferentes a estas duas categorias de infracções não constitui uma discriminação fiscal; portanto, o sistema de sanções diferenciadas previsto pelo Governo italiano não é contrário ao artigo 18.° do acordo.

27. Segundo nós, o artigo 18.° do acordo não impõe que se faça uma comparação entre sanções aplicadas pelos Estados-membros por infracções fiscais relativas a importações provenientes da Áustria e sanções aplicáveis por infracções fiscais sobre transacções internas ou sobre importações provenientes de outros Estados-membros. O direito de comércio livre previsto pelo acordo é mais restrito que os direitos que decorrem das disposições do Tratado sobre a livre circulação de mercadorias: a este respeito, as teses da Comissão e do Governo italiano parecem convincentes. Para mais, resulta claramente da decisão do Tribunal de Justiça no processo Kupferberg que nem todas as formas de discriminação proibidas pelo artigo 95.° do Tratado o são obrigatoriamente pelo artigo 18.° do acordo. De facto, mesmo o conceito de «produto similar» do artigo 18.° deve ser entendido de modo relativamente

restrito, à luz do objectivo do acordo: v. os n.os 41 e 42 do acórdão Kupferberg. Seria contrário à jurisprudência do Tribunal de Justiça adoptar uma interpretação ampla do artigo 18.°, de modo a impôr uma comparação entre sanções relativas a importações provenientes da Áustria e sanções relativas a transacções internas ou intracomunitárias.

28. Daqui concluímos que a interpretação do artigo 95.° do Tratado, seguida pelo Tribunal de Justiça no processo Drexl, não pode ser transposta para o artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo. Consideramos, no entanto, que os Estados-membros têm a obrigação, quando aplicam sanções relativas a importações provenientes da Áustria, de respeitar o princípio da proporcionalidade. Esta obrigação não decorre do artigo 18.°, que se limita a proibir a discriminação, mas antes do artigo 13.° do acordo.

29. Convém recordar que o artigo 13.° do acordo proíbe as restrições quantitativas à importação ou as medidas de efeito equivalente nas trocas comerciais entre as partes contratantes. Este artigo está assim redigido:

«1. Não serão introduzidas novas restrições quantitativas à importação, nem medidas de efeito equivalente nas trocas comerciais entre a Comunidade e a Áustria.

2. As restrições quantitativas à importação serão suprimidas em 1 de Janeiro de 1973 e as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, o mais tardar, em 1 de Janeiro de 1975.»

Parece-nos que uma sanção, aplicada no contexto de importações provenientes da Áustria, tão desproporcionada em relação à gravidade da infracção que fosse susceptível de constituir um entrave ao direito de comércio livre previsto pelo acordo, seria uma medida de efeito equivalente contrária ao artigo 13.° do acordo. O artigo 13.° deve ser considerado como tendo efeito directo: v. as conclusões do advogado-geral G. Tesauro no processo Eurim-Pharm, C-207/91, acima referido no n.° 17, nota 2.

30. É exacto que a legislação penal é um domínio que, em princípio, é da competência dos Estados-membros. No entanto, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, sanções aplicadas pelo direito nacional não devem, pela sua severidade, constituir um entrave ao exercício das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado. V., por exemplo, no que respeita à livre circulação de mercadorias, os processos Donckerwolcke/Procurador da República, 41/76, Recueil 1976, p. 1921, e Cayrol/Rivoira, 52/77, Recueil 1977, p. 2261, e, no que respeita à livre circulação de pessoas, o processo R/Pieck, 157/79, Recueil 1980, p. 2171. No processo Casati, 203/80, Recueil 1981, p. 2595, o Tribunal declarou, no n.° 27 do acórdão, o seguinte:

«Em princípio, a legislação penal e as normas de processo penal são da competência dos Estados-membros. No entanto, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, também neste domínio, o direito

comunitário impõe limites no que diz respeito às medidas de controlo que esse direito permite aos Estados-membros manter no âmbito da livre circulação de mercadorias e de pessoas. As medidas administrativas ou repressivas não devem ultrapassar o quadro do que é estritamente necessário, as modalidades de controlo não devem ser concebidas de modo a restringir a liberdade pretendida pelo Tratado e não se deve aplicar uma sanção tão desproporcionada à gravidade da infracção que se tornaria um entrave a essa liberdade.»

Este raciocínio foi confirmado no n.° 18 do acórdão Drexl, se bem que, como já verificámos, o Tribunal se tenha preocupado, nesse caso, com a aplicação do princípio da igualdade e não com a do princípio da proporcionalidade enquanto tal.

31. É pois claro que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um sistema de sanções aplicado pelos Estados-membros não deve ser tão desproporcionado em relação à gravidade da infracção que se torne um entrave ao exercício de uma liberdade garantida pelo Tratado. Segundo nós, análogas considerações se deveriam também aplicar quanto aos acordos internacionais concluídos pela Comunidade.

32. Nos termos do artigo 228.°, n.° 2, do Tratado, os acordos internacionais concluídos pela Comunidade são vinculativos para as suas instituições e para os Estados-membros. Como o Tribunal de Justiça declarou no processo Haegeman/Estado belga, 181/73, Colect. 1974, p. 251, as disposições desses acordos fazem parte integrante do direito comunitário. Além disso, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essas disposições são susceptíveis de produzir um efeito directo (v., por exemplo, os processos Kupferberg, acima referido no n.° 19, Demirel, 12/86, Colect. 1987, p. 3719, n.° 14 do acórdão, Sevince, C-192/89, Colect. 1990, p. I-3461, n.° 15 do acórdão). Em consequência, são assimiláveis, pelos seus efeitos jurídicos, às disposições do Tratado e dos outros actos comunitários obrigatórios; para mais, a Comunidade pode ser responsabilizada pelos Estados-membros no caso de violação de tais disposições. Daqui resulta que o princípio da proporcionalidade, que é um princípio geral de direito comunitário, também se aplica aos acordos internacionais concluídos pela Comunidade e, portanto, pode servir de meio de interpretação das disposições destes acordos. Deve, no entanto, sublinhar-se que a aplicação do princípio da proporcionalidade pode acarretar resultados diferentes, no caso de um acordo internacional concluído pela Comunidade, por um lado, e no caso do Tratado, por outro.

33. Consideramos inadmissível a tese da Comissão que sustenta que as limitações da competência penal dos Estados-membros apenas se aplicam no âmbito da Comunidade e não no quadro de um acordo de comércio livre.

34. Se o ponto de vista da Comissão fosse aceite, os Estados-membros teriam liberdade para aplicar qualquer tipo de sanção pelas infracções respeitantes ao pagamento do IVA sobre as importações de mercadorias provenientes da Áustria, ainda que as referidas sanções fossem susceptíveis de constituir um entrave desproporcionado ao exercício do comércio livre e pudessem ir contra os objectivos do acordo. Tal seria o caso, por exemplo, se um Estado-membro punisse uma falta de pagamento, mesmo involuntária, do IVA

à taxa integral sobre a importação de mercadorias com proveniência da Áustria, aplicando simultaneamente a sanção do confisco e uma multa igual a dez vezes o valor das mercadorias. Segundo nós, seria contrário ao artigo 13.° do acordo aplicar tais sanções, dado que o risco de não cumprir a regulamentação em vigor e, portanto, de ser objecto destas sanções, seria susceptível de desencorajar a importação de mercadorias com proveniência da Áustria e seria, por conseguinte, contrário aos objectivos do acordo. Se se admitisse que o princípio da proporcionalidade se não aplicava nestas circunstâncias, as pessoas que adquiriram um direito por força de um acordo concluído entre a Comunidade e um Estado terceiro, como, por exemplo, o direito de importar sem outras restrições para além das autorizadas pelo acordo, ver-se-iam privadas da protecção que decorre dos princípios gerais do direito comunitário. Não vemos qualquer razão para que isso ocorra.

35. O princípio da proporcionalidade aplica-se, regra geral, segundo nós, a qualquer disposição que reja o comércio entre a Comunidade e os Estados terceiros. As restrições quantitativas às exportações com destino a Estados terceiros, autorizadas pelo direito comunitário em termos similares aos do artigo 36. ° do Tratado, bem como as sanções aplicadas no caso de violação das referidas restrições, devem, pois, ser proporcionadas aos fins prosseguidos (v. as nossas conclusões no processo Aimé Richardt, C-367/89, Colect. 1991, p. I-4621, e no processo Lange, C-111/92, n.os 21 a 24, apresentadas em 1 de Abril de 1993). Para mais, o Tribunal de Justiça admitiu que as medidas de salvaguarda que restringem o comércio com os Estados terceiros previstas pelos regulamentos comunitários fossem submetidas ao princípio da proporcionalidade: v. os processos Wünsche, C-26/90, Colect. 1991, p. I-4961, n.os 12 e 13 do acórdão; Dürbeck/Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen, 112/80, Recueil 1981, p. 1095, n.° 40 do acórdão. Dado que o princípio da proporcionalidade se aplica em geral ao comércio com os Estados terceiros, deve também aplicar-se *a fortiori* a um acordo concluído pela Comunidade que institua uma zona de comércio livre.

36. Segundo nós, é pois contrário ao acordo que um Estado-membro aplique uma sanção por uma infracção relativa ao pagamento do IVA sobre importações provenientes da Áustria que seja tão desproporcionada à gravidade da infracção que constitua um entrave ao direito de comércio livre previsto pelo acordo. É ao órgão jurisdicional nacional que compete decidir, num caso preciso, se uma sanção é a esse ponto desproporcionada. É, no entanto, possível estabelecer dois princípios neste domínio. Em primeiro lugar, é claro que o direito de comércio livre previsto por um acordo concluído entre a Comunidade e um Estado terceiro é mais limitado que as liberdades garantidas pelo Tratado. Daqui resulta que um sistema nacional de sanções que seja tão desproporcionado que constitua um entrave à realização do mercado comum não é obrigatoriamente tão desproporcionado que constitua um entrave ao exercício do direito de comércio livre. O poder dos Estados-membros pode, portanto, ser mais amplo no caso de um acordo internacional do que no caso do Tratado. Em segundo lugar, quando a sanção consiste no confisco das mercadorias importadas, deveriam tomar-se em conta, em nossa opinião, determinados pontos, tais como o ânimo volitivo do proprietário das mercadorias apreendidas e o valor destas: v. o processo Aimé Richardt, n.° 25 do acórdão.

Conclusão

37. Consideramos, em consequência, que se deve responder do seguinte modo à questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional:

«O artigo 18.°, primeiro parágrafo, do acordo de comércio livre entre a CEE e a Áustria não exige que se faça uma comparação entre as sanções previstas pelos Estados-membros para as infracções fiscais nas importações provenientes da Áustria e as previstas para as infracções fiscais nas transacções internas ou nas importações provenientes de outros Estados-membros. No entanto, um Estado-membro não pode aplicar uma sanção por uma infracção relativa ao pagamento do IVA sobre as importações com proveniência da Áustria que seja tão desproporcionada à gravidade da infracção que constitua um entrave ao exercício do direito de comércio livre previsto pelo acordo.»