CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 7 de Março de 1996 *

1. A Corte suprema di cassazione italiana submeteu ao Tribunal de Justiça quatro pedidos de decisão prejudicial relativos à aplicação do regime especial de importação de novilhos destinados à engorda. Este órgão jurisdicional solicita essencialmente ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, por um lado, sobre a interpretação que deve ser dada a certas disposições da Directiva 79/623/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1979, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de dívida aduaneira [1], e do Regulamento (CEE) n.º 612/77 da Comissão, de 24 de Março de 1977, que estabelece as modalidades de aplicação relativas ao regime especial de importação de certos novilhos destinados à engorda [2], na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1384/77 da Comissão, de 27 de Junho de 1977 [3], e, por outro, sobre a validade do Regulamento (CEE) n.º 1121/87 da Comissão, de 23 de Abril de 1987, que altera os Regulamentos (CEE) n.ºs 612/77 e 1136/79 no que diz respeito à liberação da garantia no âmbito de certos regimes especiais de importação no sector da carne de bovino [4].

O direito comunitário

A — *Quanto ao mercado da carne de bovino*

2. O artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino [5], na redacção do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 425/77 do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1977 [6], prevê, enquanto regime especial, a possibilidade de uma suspensão total ou parcial do direito nivelador normalmente aplicável na importação de novilhos destinados à engorda.

3. As modalidades de aplicação deste regime foram estabelecidas pelo Regulamento n.º 612/77. O artigo 1.º deste regulamento sujeita o benefício da suspensão total ou parcial do direito nivelador ao cumprimento de duas formalidades principais. O importador deve, no momento da importação dos novilhos, declarar por escrito que esses animais se destinam a ser engordados no território do Estado-Membro de importação durante um período de 120 dias a partir do dia de colocação em livre prática e prestar uma caução de montante igual ao montante suspenso do direito nivelador [7]. O mesmo artigo sujeita a liberação total ou parcial dessa caução à produção da prova pelo importador às autoridades competentes do Estado-Membro de importação de que esses novilhos não foram abatidos antes do termo desse prazo de 120 dias, salvo se razões estritamente definidas tiverem tornado necessário o abate desses

* Língua original: francês.

1 — JO L 179, p. 31; EE 02 F6 p. 43.

2 — JO L 77, p. 18; EE 03 F12 p. 100.

3 — JO L 157, p. 16; EE 03 F12 p. 213.

4 — JO L 109, p. 12.

5 — JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157.

6 — JO L 61, p. 1; EE 03 F12 p. 19.

7 — Artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b).

animais [8]. Por último, o artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 612/77 dispõe que essa prova tem que ser apresentada no prazo de 180 dias a contar do dia de colocação em livre prática, caso contrário o montante da caução considera-se perdido a título de direito nivelador.

4. O Regulamento n.° 1384/77 altera um pouco as modalidades de aplicação do regime especial. Nos termos do seu artigo 7.°, n.° 1, o importador é, além disso, obrigado a indicar às autoridades competentes do Estado-Membro de importação, no prazo de um mês após o dia da importação, a exploração ou as explorações onde os novilhos serão engordados.

5. O mesmo regulamento sujeita a liberação da caução ao cumprimento de uma formalidade suplementar. O importador deve provar que o novilho foi efectivamente engordado na exploração ou nas explorações previamente indicadas às autoridades competentes [9].

6. O legislador comunitário atenuou o rigor do sistema através da adopção do Regulamento n.° 1121/87. Embora publicado depois dos factos, este regulamento aplica-se aos casos em apreço nos processos principais, por força do seu artigo 3.°, segundo parágrafo, que dispõe: «(O Regulamento n.° 1121/87 aplica-se) às garantias constituídas a partir de (23 de Abril de 1987), e, a pedido do interessado, às garantias constituídas antes de (23 de Abril de 1987), que ainda não tenham sido liberadas ou definitivamente perdidas».

B — *Quanto aos factos constitutivos de uma dívida aduaneira*

7. O momento em que se constitui, o momento em que se extingue, bem como o momento a partir do qual o montante da dívida aduaneira pode ser exigido pelas autoridades competentes foram harmonizados pela Directiva 79/623.

8. O artigo 2.°, alínea d), desta directiva prevê que:

«São factos constitutivos da dívida aduaneira na importação:

...

d) O incumprimento de uma das obrigações que, para uma mercadoria sujeita a direitos de importação, derivam da sua permanência em depósito provisório ou da

8 — *Ibidem*, n.° 3.
9 — Artigo 7.°, n.° 2.

utilização do regime aduaneiro ao qual foi submetida, ou a inobservância de uma das condições fixadas para a concessão deste regime, salvo se se provar, a contento das autoridades competentes, que o incumprimento ou a inobservância não tiveram reais consequências sobre o funcionamento correcto do depósito provisório ou do regime aduaneiro considerado.»

9. Esta directiva foi substituída, depois dos factos que aqui nos ocupam, pelo Regulamento (CEE) n.º 2144/87 do Conselho, de 13 de Julho de 1987, relativo à dívida aduaneira [10], que retomou as suas disposições completando-as.

Quadro factual e tramitação processual dos processos prejudiciais

10. Entre 1982 e 1985, três explorações agrícolas italianas, a Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (processo C-246/94), a Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (processos C-247/94 e C-248/94) e a Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, tendo como garante a Cassa di Risparmio di Trieste SpA (processo C-249/94), importaram para Itália, de países da Europa de Leste, lotes de novilhos destinados à engorda.

11. Por diversas razões, os exploradores agrícolas não cumpriram a obrigação, prevista no regime comunitário relativo à importação de novilhos, de indicar às autoridades aduaneiras italianas competentes, no prazo de um mês a contar da data de importação, a localidade da exploração de engorda. A Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio comunicou essa informação com alguns dias de atraso ao serviço aduaneiro competente; a Azienda Agricola Cavicchi nunca efectuou essa declaração; quanto à Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori, prestou esse esclarecimento no prazo imposto, mas à municipalidade em cujo território se encontrava a exploração de engorda. Além disso, quanto a esta última, resulta do despacho de reenvio [11] que também não enviou a declaração escrita de que os bovinos destinados à engorda estavam ainda vivos no termo do período de 120 dias depois da sua importação.

12. Considerando que, devido aos referidos incumprimentos, as explorações em questão tinham perdido o benefício da suspensão do direito nivelador na importação, as autoridades aduaneiras italianas solicitaram o pagamento dos direitos aduaneiros devidos e consideraram que as cauções prestadas no momento da importação deviam considerar-se totalmente perdidas.

13. As três explorações em causa demandaram judicialmente, e em separado, a Amministrazione delle Finanze dello Stato no

10 — JO L 201, p. 15.

11 — P. 3, n.º 5, da tradução francesa.

Tribunale di Trieste, sustentando que as suas pretensões eram ilegais face ao direito comunitário. O Tribunale di Trieste negou provimento aos recursos da Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori e da Azienda Agricola Cavicchi e deu provimento parcial ao recurso da Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. A Corte d'appello di Trieste, para a qual essas três explorações recorreram separadamente, por acórdão de 23 de Fevereiro de 1990, confirmou a decisão proferida pelo Tribunale di Trieste relativamente à Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Com efeito, considerou que a Directiva 79/623, subordinada e anterior a uma regulamentação de categoria superior, isto é, o Regulamento n.° 1121/87, não era aplicável. Em contrapartida, quanto ao recurso interposto pela Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori e da Azienda Agricola Cavicchi, considerou, por acórdãos de 6 de Junho de 1992 e de 19 de Janeiro de 1993, que o incumprimento das obrigações previstas pelo Regulamento n.° 612/77, alterado pelo Regulamento n.° 1384/77, não tinha qualquer consequência concreta no funcionamento correcto do regime aduaneiro de importação dos bovinos. Por conseguinte, decidiu que o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 era imediatamente aplicável em Itália, embora a directiva não tivesse sido transposta para a ordem jurídica italiana. Por este facto, reformou as decisões proferidas em primeira instância relativamente a essas duas explorações agrícolas.

15. A Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e a Amministrazione delle Finanze dello Stato impugnaram os acórdãos da Corte d'appello di Trieste por recurso interposto para a Corte suprema di cassazione e requereram a sua anulação.

16. A administração das finanças italiana invoca a violação e a aplicação errada do artigo 1.° do Regulamento n.° 612/77, alterado pelo Regulamento n.° 1384/77, e do artigo 2.° da Directiva 79/623. Além disso, considera que o artigo 2.°, alínea d), da referida directiva (não transposta para a ordem jurídica italiana) não tem efeito directo. Mesmo pressupondo que esta disposição tenha efeito directo, alega que o funcionamento correcto do regime aduaneiro estabelecido pela Comunidade para a importação dos novilhos destinados à engorda implica que seja cumprida a obrigação que a própria Corte d'appello considerou não cumprida, isto é, a notificação atempada à autoridade competente da localização da exploração de engorda, que constitui uma condição essencial para permitir o controlo previsto.

17. A Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio invoca, por seu turno, a violação dos artigos 173.°, 189.° e 177.° do Tratado CE. Sustenta que a Corte d'appello teria feito uma aplicação errada do Regulamento n.° 1121/87, na medida em que o atraso na comunicação da exploração de engorda não tem qualquer consequência no funcionamento correcto do regime aduaneiro em causa; que, por força do artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623, não tinha daí resultado qualquer dívida aduaneira e que, de resto, o referido regulamento não era válido.

As questões prejudiciais

18. Duvidando da interpretação a dar aos textos comunitários em causa e interrogando-se sobre a validade de um dos regulamentos comunitários, a Corte suprema di cassazione, Primeira Secção Cível, suspendeu a instância e colocou ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo C-246/94, as três questões prejudiciais seguintes:

«Se o disposto no artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 de 25 de Junho de 1979 (não transposta para o ordenamento jurídico italiano) possui as características necessárias para ser directamente aplicado e para constituir um fundamento de direito que os particulares podem invocar contra o Estado italiano.

No caso de a resposta à primeira questão ser afirmativa, se a disposição da directiva aqui em questão é aplicável mesmo no caso de se ter verificado um atraso na comunicação do local onde os bovinos devem ser engordados, isto é, se constitui uma violação do Regulamento (CEE) n.° 612/77 (na versão modificada pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1384/77). Importa portanto interpretar o regime especial instaurado pelo citado regulamento para determinar se o referido atraso teve alguma influência concreta no correcto funcionamento do mencionado regime especial.

No caso de a resposta à questão anterior ser negativa, e se se concluir, assim, pela inaplicabilidade (ao caso presente) da disposição da directiva, forçoso é formular uma terceira questão que tenha por objecto a validade do Regulamento (CEE) n.° 1121/87, de 23 de Abril de 1987. Trata-se de saber se a identidade da sanção estabelecida no artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1121/87, de 23 de Abril de 1987 (que implica a perda total da caução na consequência de um atraso de 50 dias na referida comunicação), está ou não em contradição com o princípio da proporcionalidade no que toca ao objectivo prosseguido, princípio já anteriormente afirmado pelo Tribunal de Justiça.»

19. Nos processos C-247/94, C-248/94 e C-249/94, foram colocadas duas questões prejudiciais de interpretação. Estas questões são essencialmente iguais às duas primeiras questões acima referidas, mas a formulação no respeitante à segunda questão nos processos C-248/94 e C-249/94 é ligeiramente diferente: pergunta-se se «... a directiva é igualmente aplicável no caso de uma infracção ao Regulamento (CEE) n.° 612/77..., tal como foi verificada pela Corte d'appello di Trieste...»

A resposta às questões prejudiciais

20. As duas primeiras questões prejudiciais colocadas pela Corte suprema di cassazione, estreitamente ligadas entre si, dizem respeito à interpretação da Directiva 79/623 e do Regulamento n.° 612/77, alterado pelo Regulamento n.° 1384/77. O juiz nacional pede essencialmente ao Tribunal que declare se a regra geral contida no artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 é sempre aplicável, ou se as obrigações específicas contidas na regulamentação especial relativa ao regime especial de importação de certos novilhos destinados à engorda primam e tornam por esse facto inoperante a regulamentação geral. O Tribunal de Justiça nunca foi chamado a pronunciar-se sobre semelhante questão. A terceira questão é subsidiária e o Tribunal só lhe deve responder no caso de considerar que o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 é aplicável aos litígios dos processos principais. A mesma diz respeito à validade do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1121/87.

21. Certas cooperativas agrícolas italianas recorreram já ao Tribunal de Justiça nos termos dos artigos 173.°, segundo parágrafo, e 189.°, segundo parágrafo, do Tratado, a fim de obterem a declaração de que o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1121/87 era inválido [12]. Verificando que a disposição em questão é aplicável «... a situações determinadas objectivamente e produz efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstracto...», daí o Tribunal deduziu que «... tem alcance geral nos termos do segundo parágrafo do artigo 189.° do Tratado e não diz individualmente respeito às recorrentes nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado» [13]. O pedido foi, por este facto, julgado inadmissível [14].

Quanto à primeira questão

22. Através da sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação que deve ser dada ao artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623. É precisamente solicitado ao Tribunal de Justiça que declare se essa disposição tem as características necessárias para ser aplicada directamente e para constituir o fundamento de direitos que os particulares possam invocar em relação a um Estado-Membro, quando não foi transposta para a sua ordem jurídica interna. Concretamente, é solicitado ao Tribunal de Justiça que declare se as regras do direito comunitário relativas à constituição da dívida aduaneira são aplicáveis em Itália e se um particular pode invocar os direitos que retira dessas disposições em relação a esse Estado.

23. A directiva não foi transposta em Itália [15], quando, em conformidade com o seu artigo 12.°, o prazo de transposição terminou em 1 de Janeiro de 1982. Assim, a directiva estava em vigor na época dos factos referidos nos quatro despachos de reenvio.

12 — Despacho de 3 de Fevereiro de 1988, Covale/Comissão (191/87, Colect., p. 515).

13 — *Ibidem*, n.° 10.

14 — *Ibidem*, parte decisória.

15 — P. 3 da tradução francesa do despacho de reenvio relativo ao processo C-248/94.

24. Sabe-se, desde o acórdão Enka [16], que, «... quando as autoridades comunitárias obrigam os Estados-Membros a adoptar um certo comportamento, com base numa directiva, o efeito útil deste acto seria reduzido se os particulares o não pudessem invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais não pudessem tomá-lo em consideração como elemento do direito comunitário» [17]. É o que sucede, nomeadamente, «quando um particular invoca uma disposição de uma directiva num órgão jurisdicional nacional, a fim de este controlar se as autoridades nacionais competentes, ao exercer as suas faculdades quanto à forma e às modalidades de execução da directiva, não ultrapassaram os limites de apreciação traçados por esta» [18]. Esta jurisprudência foi aplicada de modo constante e o Tribunal de Justiça reconheceu invariavelmente aos particulares direitos a invocar contra o Estado-Membro que não adoptou dentro dos prazos as medidas de execução, ou adoptou medidas não conformes às disposições suficientemente precisas e incondicionais de uma directiva.

25. Com efeito, as condições exigidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para declarar que uma disposição de uma directiva tem efeito directo são o carácter incondicional e suficientemente preciso da disposição invocada [19].

16 — Acórdão de 23 de Novembro de 1977 (38/77, Recueil, p. 2203, Colect., p. 813).

17 — N.º 9.

18 — *Ibidem*, n.º 10.

19 — Acórdão de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil, p. 53, n.º 25).

26. Examinemos agora se a disposição da Directiva 79/623 relativa à constituição da dívida aduaneira é incondicional e suficientemente precisa.

27. A Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio alega nesse sentido, ao passo que a Amministrazione delle Finanze dello Stato afirma o contrário.

28. Recordemos que o artigo 2.º, alínea d), da referida directiva prevê:

«São factos constitutivos da dívida aduaneira na importação:

...

d) O incumprimento de uma das obrigações que, para uma mercadoria sujeita a direitos de importação, derivam da sua permanência em depósito provisório ou da utilização do regime aduaneiro ao qual foi submetida, ou a inobservância de uma das condições fixadas para a concessão deste regime, salvo se se provar, a contento das autoridades competentes, que o incumprimento ou a inobservância não tiveram reais consequências sobre o funcionamento correcto do depósito provisório ou do regime aduaneiro considerado.»

29. Segundo a Comissão, esta disposição tem as características exigidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para ter efeito directo.

30. Penso que é necessário seguir a Comissão neste raciocínio.

31. A Directiva 79/623 foi adoptada com fundamento no artigo 100.° do Tratado. O legislador comunitário partiu de uma consideração: «... o exame aprofundado a que se procedeu com os Estados-Membros revelou, entretanto, a necessidade de determinar em certas matérias, por actos comunitários obrigatórios, medidas indispensáveis à entrada em vigor de uma regulamentação aduaneira que garanta uma aplicação uniforme dos direitos de importação ou dos direitos de exportação referentes às mercadorias objecto de trocas entre a Comunidade e países terceiros» [20]. O objectivo prosseguido pelo legislador comunitário foi assim definido: «... é, portanto, necessário fixar regras comuns para a determinação do momento da constituição da dívida aduaneira, com vista a assegurar uma aplicação uniforme das disposições comunitárias, em vigor na importação e na exportação» [21].

32. O Governo italiano sustenta que a expressão «a contento das autoridades competentes», que figura no artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623, deve ser interpretada como conferindo às autoridades nacionais competentes uma ampla margem de apreciação quanto às condições de aplicação do sistema assim criado [22], e que, por este facto, a disposição em questão não é suficientemente precisa e incondicional para ser directamente aplicada.

33. Este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, o legislador comunitário afirmou que o objectivo prosseguido era o de realizar uma aplicação uniforme e obrigatória em matéria de dívida aduaneira. Referiu, designadamente, que pretendia definir precisamente «... o momento da constituição da dívida aduaneira na importação em relação às condições em que as mercadorias sujeitas a direitos de importação são integradas na economia da Comunidade» [23].

34. O efeito útil de tal disposição seria reduzido a zero se a mesma tivesse de ser interpretada como concedendo um amplo poder de apreciação aos Estados-Membros na aplicação dessa medida. O que seria certamente o caso se as autoridades nacionais competentes pudessem subordinar o alcance prático do benefício aduaneiro a condições ou formalidades diferentes das previstas pelo legislador

20 — Terceiro considerando.

21 — Quinto considerando.

22 — Pp. 5 e 6 da tradução francesa das observações do Governo italiano.

23 — Sétimo considerando.

comunitário. A expressão «a contento das autoridades competentes» deve ser portanto interpretada como permitindo a um operador económico fornecer à autoridade nacional competente a prova de que o incumprimento de uma formalidade ou de uma obrigação aduaneira não teve consequências reais no funcionamento correcto do depósito provisório ou do regime aduaneiro considerado, sem que o Estado-Membro possa invocar a não adopção de medidas nacionais destinadas precisamente a facilitar a aplicação de um benefício.

35. Esta interpretação é confirmada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1983 [24]. O Tribunal de Justiça foi convidado a pronunciar-se sobre a aplicação directa do artigo 4.° da Directiva 79/623, que dispõe:

«Em derrogação do disposto no artigo 2.°, nenhuma dívida aduaneira se considera constituída quanto a determinada mercadoria:

a) Quando o interessado fizer prova, a contento das autoridades competentes, de que o não cumprimento das obrigações decorrentes:

— quer das disposições adoptadas para a aplicação do artigo 2.° da Directiva 68/312/CEE,

— quer da permanência da mercadoria em questão em depósito provisório,

— quer da utilização do regime aduaneiro ao qual essa mercadoria foi submetida,

resulta da inutilização total ou da perda definitiva da referida mercadoria por causa inerente à própria natureza da mercadoria ou devido a caso fortuito ou de força maior.»

36. No caso em apreço, em conformidade com o direito nacional em vigor, a administração aduaneira italiana tinha notificado às duas sociedades um aviso de liquidação fiscal para pagamento de uma soma correspondente aos direitos aduaneiros e impostos sobre o valor acrescentado, bem como juros legais e despesas relativas à mercadoria roubada no entreposto aduaneiro gerido no

24 — Esercizio Magazzini Generali e Mellina Agosta (186/82 e 187/82, Recueil, p. 2951).

porto de Catania pela sociedade Esercizio Magazzini Generali. As duas sociedades tinham invocado as disposições do direito comunitário que, em sua opinião, dispensavam do pagamento dos direitos aduaneiros e de outras imposições no caso de as mercadorias terem sido inutilizadas devido a caso fortuito ou de força maior. Ora, segundo as recorrentes, o roubo cometido nos entrepostos é susceptível de constituir um caso de força maior na acepção do direito comunitário, permitindo a isenção de direitos.

37. O Tribunal de Justiça, fundamentando-se no disposto no artigo 4.° da Directiva 79/623, não transposta para o direito interno, e no nono considerando da directiva em causa, decidiu que as causas de extinção deveriam basear-se na verificação de que a mercadoria não tinha efectivamente recebido o destino económico que justifica a aplicação dos direitos de importação. No entanto, no caso do roubo, o Tribunal de Justiça considerou que se presumia que a mercadoria entrava no circuito comercial da Comunidade. Assim, o Tribunal de Justiça concluiu que a perda da mercadoria, tal como é visada pela directiva, não englobava o conceito de roubo, independentemente das circunstâncias em que este tinha sido cometido. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu efeito directo às disposições do artigo 4.° da Directiva 79/623, sem considerar que a expressão «a contento das autoridades competentes» faz perder a esse texto o seu carácter suficientemente preciso e incondicional [25]. A resposta do Tribunal de Justiça não deve ser diferente quanto à interpretação do artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623.

25 — *Ibidem*, n.os 11 a 14.

38. Em resposta à primeira questão prejudicial, considero que o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 tem as características necessárias para ser directamente aplicado e para constituir o fundamento de direitos que os particulares podem invocar em relação a um Estado-Membro, quando não tiver sido transposto para a sua ordem jurídica interna.

Quanto à segunda questão

39. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio afina a sua primeira questão, dado que, na realidade, solicita ao Tribunal de Justiça que declare se o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 também é aplicável aos casos bem específicos sujeitos à sua apreciação, isto é, ao caso em que a formalidade não cumprida pelo operador é a prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77. Noutros termos, um importador de novilhos destinados à engorda, que não cumpriu a sua obrigação de declarar dentro dos prazos as coordenadas da exploração de engorda às autoridades nacionais competentes, pode invocar as disposições da Directiva 79/623 e sustentar utilmente que a dívida aduaneira não se constituiu, fazendo a prova de que o não cumprimento da obrigação não teve qualquer consequência no funcionamento do regime aduaneiro em causa, ou será necessário considerar que o facto de não ter respeitado esse prazo tem consequências concretas no funcionamento correcto do regime especial de importação de certos novilhos destinados à engorda? É a primeira vez que o Tribunal de Justiça é chamado a

pronunciar-se sobre semelhante questão prejudicial.

40. O Governo italiano sustenta que o incumprimento do prazo em causa nos casos dos processos principais tem uma incidência concreta no funcionamento do regime aduaneiro especial e que a dívida aduaneira na importação se constituiu automaticamente. Assim, trata-se de aplicar as regras específicas relativas à liberação da garantia no âmbito dos regimes especiais de importação no sector da carne de bovino. Alega que o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário seria privado de efeito útil se o incumprimento da obrigação suplementar introduzida pelo Regulamento n.° 1384/77 não fosse alvo de sanções.

41. A Comissão é menos afirmativa. Sustenta que é conveniente apreciar concretamente, em função de cada um dos casos sujeitos à apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, se o incumprimento dessa formalidade não teve consequências reais no funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado. Por este motivo, na opinião da Comissão, os operadores económicos em causa retiram do artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 o direito a que a autoridade nacional competente, longe de considerar que a dívida aduaneira se constituiu automaticamente devido ao referido incumprimento, verifique caso a caso se este tinha ou não tido consequências concretas no funcionamento correcto desse regime aduaneiro especial e tenha em conta a gravidade da falta cometida por quem procede à exploração em causa.

42. A Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio sustenta que o incumprimento imputado não tem consequências no funcionamento do regime aduaneiro em causa è que, de resto, as regras contidas no artigo 1.°, n.° 2, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77 e pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1121/87, são ilegais [26].

43. Penso que, longe de se oporem, o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 e o artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77, completam-se. Com efeito, o objecto destes dois textos comunitários não é idêntico. A Directiva 79/623 harmoniza as regras gerais que regem a dívida aduaneira [27], ao passo que o Regulamento n.° 612/77 diz respeito às disposições especiais aplicáveis ao regime específico de importação de certos novilhos destinados à engorda. O artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 impõe um princípio geral: os incumprimentos que não tenham consequências reais no funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado não são constitutivos de dívida aduaneira. O operador económico tem a possibilidade de fazer a prova desse facto, salvo se o legislador comunitário tiver disposto em contrário. Responder à segunda questão, equivale a analisar o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário, ao impor a obrigação especial contida no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, alterado.

26 — Observações da recorrente, p. 2 da tradução francesa.

27 — V. presentes conclusões, n.° 31.

44. Entendo que o legislador comunitário pretendeu fazer da obrigação prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, alterado, um pressuposto do funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado.

45. Recordo a redacção do texto em questão:

«1. *O benefício da suspensão total ou parcial do direito nivelador* referida no n.° 1 do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 *está sujeito:*

...

d) Ao compromisso escrito, por parte do importador, assinado no momento da importação, de indicar às autoridades competentes do Estado-Membro de importação, no prazo de um mês após o dia da importação, a exploração ou explorações onde os novilhos serão engordados» [28].

28 — Artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77.

46. *Da análise das modalidades de aplicação* do regime aduaneiro especial resulta que a formalidade prevista pelo artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77 implica, em caso de incumprimento, o não benefício da suspensão total ou parcial do direito nivelador na importação de novilhos destinados à engorda. Desse modo, o legislador comunitário demonstra que atribui especial importância ao cumprimento dessa formalidade.

47. *A análise das regras adoptadas em matéria de liberação da garantia* prevista no âmbito deste regime especial tem também em conta esta preocupação. O artigo 1.°, n.^{os} 3 e 4, do Regulamento n.° 612/77, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77, dispõe:

«3. Salvo em caso de força maior, a caução só será liberada, total ou parcialmente, se for apresentada às autoridades competentes do Estado-Membro de importação a prova de que o novilho:

a) Foi engordado na exploração ou explorações indicadas nos termos da alínea d) do n.° 1;

b) Não foi abatido antes da expiração do prazo previsto na alínea a) do n.° 1, ou

c) Foi abatido antes da expiração desse mesmo prazo por razões sanitárias ou morreu de doença ou de acidente.

A caução é liberada imediatamente após a apresentação da prova.

4. Caso a prova referida no n.° 3 não tenha sido apresentada no prazo de 180 dias a contar do dia da colocação em livre prática, o montante da caução considera-se perdido a título de direito nivelador.»

48. Deste modo, a própria liberação da caução está sujeita ao cumprimento de um determinado número de formalidades. Na falta de cumprimento da formalidade imposta no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, o benefício da suspensão do direito nivelador não é concedido e a garantia prestada pelo importador é totalmente perdida a título de direito nivelador.

49. O rigor deste sistema foi atenuado pelo Regulamento n.° 1121/87 [29], que reformou o artigo 1.° do Regulamento n.° 612/77, alterado pelo Regulamento n.° 1384/77.

29 — Também aplicável aos casos em apreço, v. n.° 8 das presentes conclusões.

50. O artigo 1.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 1121/87 prevê, com efeito:

«2) Ao n.° 3 do artigo 1.° (do Regulamento n.° 612/77) é aditado o seguinte parágrafo:

'Todavia, quando o prazo referido no n.° 1, alínea d), não tiver sido respeitado, a garantia a liberar será diminuída de:

— 15% do seu montante

e

— 2% do montante restante, por cada dia de atraso.

Os montantes não liberados ficam perdidos a título de direito nivelador.'

3) Ao n.° 4 do artigo 1.° (do Regulamento n.° 612/77) é aditado o seguinte parágrafo:

'No entanto, quando esta prova tiver sido produzida no referido prazo de 180 dias, mas for apresentada durante os 18 meses seguintes a esses 180 dias, o montante perdido será reembolsado, diminuído de 15% do montante da garantia.'»

51. A análise desta nova disposição prova que o legislador atribui bem mais atenção ao cumprimento da obrigação prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77 do que ao cumprimento da prevista no n.° 4 do mesmo artigo.

52. *A análise da ratio legis deste regime especial* revela também que o cumprimento da obrigação prevista no artigo 1.°, alínea d), do Regulamento n.° 612/77 é considerado pelo legislador comunitário necessário ao bom funcionamento do regime aduaneiro em questão.

53. O objectivo prosseguido pelo legislador comunitário é exposto no oitavo considerando do Regulamento n.° 805/68. Nele, refere que, ao instaurar este regime especial, pretende: «... dispor de um número mais elevado de animais de engorda na Comunidade e... aumentar a produção de carne sem aumentar o número de vacas e, em consequência, a produção de leite, (para o fazer) convém aplicar em certas condições de mercado, em relação a certas categorias de novilhos e de vitelos provenientes de países terceiros e destinados a ser engordados na Comunidade, um regime especial à importação».

54. O regime especial foi adoptado em 24 de Março de 1977 pelo Regulamento n.° 612/77 [30]. Todavia, a fim de evitar os abusos e assegurar que essas medidas não sejam desviadas da sua finalidade [31], o legislador comunitário adoptou um sistema coercivo em relação ao importador. Este último deve apresentar uma declaração escrita no sentido de que os novilhos se destinam a ser engordados durante um período de 120 dias a partir do dia da colocação em livre prática [32]; deve constituir uma caução de um montante igual ao montante suspenso do direito nivelador em vigor no dia da importação [33], caução que só é restituída se o importador apresentar a prova de que o animal não foi abatido antes da expiração do prazo [34].

55. Depois da adopção do regime especial, o legislador comunitário verificou que era necessário fazer prova de uma vigilância muito especial perante os riscos de fraude e de abuso que ameaçavam desviar este regime

30 — Segundo considerando.
31 — Segundo e terceiro considerandos.
32 — Artigo 1.°, n.° 1, alínea a).
33 — Artigo 1.°, n.° 1, alínea b).
34 — Artigo 1.°, n.° 3.

da sua finalidade económica real. Foi por esta razão que, através da adopção do Regulamento n.° 1384/77, o legislador especificou ainda melhor as obrigações [35]. Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77, que reforma o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 612/77, o importador é obrigado a comunicar, no prazo de um mês, a localização da exploração de engorda, sem o que não poderá beneficiar do regime especial aduaneiro previsto pelo Regulamento n.° 612/77.

56. O objectivo prosseguido pelo legislador comunitário foi claramente expresso no segundo considerando do Regulamento n.° 1384/77. Trata-se de desmantelar as fraudes e evitar os abusos a que pode levar este sistema. A obrigação suplementar a cargo do importador destina-se a permitir às autoridades nacionais competentes organizar, de modo satisfatório, controlos no local e verificar se as declarações do importador são reais, fiáveis e conformes às prescrições comunitárias.

57. A análise tanto do texto das disposições especiais como da sua *ratio legis* leva-me a sustentar que o cumprimento desta obrigação suplementar, e do prazo fixado para lhe dar cumprimento, deve ser considerado uma condição *necessária* para o bom desenrolar das medidas de controlo exigidas pelo legislador comunitário, sendo, por isso mesmo, indispensável para o funcionamento correcto deste regime.

58. *Além disso,* de um ponto de vista pragmático e numa preocupação de eficácia da Política Agrícola Comum, convido o Tribunal de Justiça a tomar em conta um argumento suplementar em apoio da minha posição. Os problemas inerentes ao funcionamento de uma administração exigem que esta seja prevenida num prazo razoável, a fim de poder organizar de modo satisfatório as funções dos serviços encarregados dos controlos no local. Com efeito, como sustenta o Governo italiano, considero que a falta de indicação da exploração de engorda torna impossível ou extremamente difícil as medidas de controlo que a administração é obrigada a realizar para verificar se os novilhos importados *são efectivamente aqueles* em relação aos quais será emitido o certificado de que foram mantidos em vida durante 120 dias.

59. *Por último,* a análise da *ratio legis* da Directiva 79/623 [36] e do texto do artigo 2.°, alínea d), da referida directiva não se opõe à interpretação estrita que proponho que o Tribunal de Justiça siga. Na medida em que o legislador comunitário, por via de regulamentação especial, indicou que o cumprimento da obrigação especificamente prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77 é necessário para o funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado, fica excluída a aplicação do artigo 2.°, alínea d), *in fine,* da Directiva 79/623. A interpretação inversa privaria totalmente de efeito útil a legislação especial adoptada pelo Regulamento n.° 612/77, alterado.

35 — Segundo e terceiro considerandos.

36 — V. n.° 31 das presentes conclusões.

60. É por esta razão que proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à segunda questão prejudicial: o incumprimento da formalidade prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento n.° 612/77, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1384/77, por um importador de novilhos destinados à engorda, tem consequências reais no funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado, na acepção do artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623.

61. Por este facto, a resposta à terceira questão fica sem objecto.

62. Assim, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais apresentadas pela Corte suprema di cassazione:

«1) O artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1979, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de dívida aduaneira, tem as características necessárias para ser directamente aplicado e para constituir o fundamento de direitos que os particulares podem invocar em relação a um Estado-Membro, quando não foi transposto para a sua ordem jurídica interna.

2) O incumprimento da formalidade prevista no artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do Regulamento (CEE) n.° 612/77 da Comissão, de 24 de Março de 1977, que estabelece as modalidades de aplicação relativas ao regime especial de importação de certos novilhos destinados à engorda, na redacção dada pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1384/77 da Comissão, de 27 de Junho de 1977, por um importador de novilhos destinados à engorda, tem consequências reais no funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado, na acepção do artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623, já referida.»