ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
16 de Dezembro de 1997 *

No processo C-325/96,

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

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª

e

Subdirector-geral das Alfândegas,

com a intervenção do **Ministério Público,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35), e dos artigos 27.° e 28.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento n.° 1999/85 (JO L 351, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2281/88 da Comissão, de 25 de Julho de 1988 (JO L 200, p. 20),

* Língua do processo: português.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: H. Ragnemalm (relator), presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª, por Álvaro Caneira, advogado no foro de Lisboa,

— em representação do Governo português, por Luís Fernandes, director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Luís Augusto Máximo dos Santos, assistente na Faculdade de Direito de Lisboa, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Frédéric Pascal, adido da administração central naquela direcção, 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 do Governo português e da Comissão na audiência de 17 de Julho de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 10 de Julho de 1996, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de Outubro do mesmo ano, o Supremo Tribunal Administrativo submeteu ao Tribunal, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35; a seguir «regulamento de base»), e dos artigos 27.° e 28.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento n.° 1999/85 (JO L 351, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2281/88 da Comissão, de 25 de Julho de 1988 (JO L 200, p. 20).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Fábrica de Queijos Eru Portuguesa Ld.ª (a seguir «Eru Portuguesa») à Alfândega de Lisboa (a seguir «administração das alfândegas») a propósito de um pedido de prorrogação do prazo de reexportação de mercadorias submetidas ao regime do aperfeiçoamento activo.

3 Resulta dos três primeiros considerandos do regulamento de base que tal regime tem por finalidade, no âmbito da divisão internacional do trabalho, promover as exportações das empresas comunitárias, dando-lhes a possibilidade de importarem mercadorias de países terceiros sem pagarem direitos de importação, na condição de, após transformação, tais mercadorias serem reexportadas para fora da Comunidade, por forma a não prejudicar os interesses essenciais dos produtores comunitários.

4 O artigo 14.° do regulamento de base dispõe:

«1. A autoridade aduaneira fixará o prazo em que aos produtos compensadores deve ser dado um dos destinos referidos no artigo 18.° Este prazo é fixado tendo em conta o tempo necessário à realização das operações de aperfeiçoamento e ao escoamento dos produtos compensadores.

2. Os prazos começam a correr a partir da data em que as mercadorias não comunitárias são sujeitas ao regime do aperfeiçoamento activo. A autoridade aduaneira pode prorrogá-los mediante pedido, devidamente justificado, do titular da autorização.

...

4. Para determinadas operações de aperfeiçoamento ou para determinadas mercadorias de importação podem ser estabelecidos prazos específicos, de acordo com o procedimento referido nos n.^{os} 2 e 3 do artigo 31.°»

5 O artigo 27.° do Regulamento n.° 3677/86 dispõe:

«Quando as circunstâncias o justifiquem, a prorrogação do prazo fixado para receber um dos destinos mencionados nos artigos 18.° ou 27.° do regulamento de base pode ser concedida mesmo após o termo do prazo inicialmente concedido».

6 O artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86 prevê:

«No que respeita aos produtos agrícolas da mesma espécie dos referidos no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 565/80, quando esses produtos se destinarem a ser exportados sob forma de produtos transformados ou de mercadorias, na acepção das alíneas b) ou c) do artigo 2.° do referido regulamento, não pode ser superior a seis meses o prazo no qual as mercadorias de importação devem ter recebido um dos destinos mencionados no artigo 18.° do regulamento de base».

7 Indica-se expressamente no terceiro considerando do Regulamento n.° 2281/88 «que, tendo em conta a situação do mercado para os produtos lácteos em questão, é necessário limitar o prazo de eficácia da autorização de aperfeiçoamento activo; que é oportuno prever igualmente um prazo máximo, não prorrogável, em que os produtos compensadores devam receber um dos destinos aduaneiros autorizados».

8 Nestas condições, o Regulamento n.° 2281/88 acrescentou o seguinte parágrafo ao artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86:

«Todavia, para os produtos referidos no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, destinados ao fabrico dos produtos referidos no dito artigo ou das mercadorias que constam do anexo do dito regulamento, o prazo de reexportação não pode exceder quatro meses.»

9 Nos termos do disposto no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62 p. 5; EE 03 F17 p. 182), este último aplica-se aos produtos abrangidos pelo Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no

sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146). Entre esses produtos figuram, no artigo 1.°, alíneas c) e d), do Regulamento n.° 804/68, a «manteiga», o «queijo e (o) requeijão».

10 Resulta do despacho de reenvio que a Eru Portuguesa importou, em Março de 1988, 108 toneladas de manteiga da Nova Zelândia em regime de aperfeiçoamento activo, ao abrigo de uma autorização de 11 de Março de 1988, concedida pela administração das alfândegas. Em conformidade com esta autorização, o produto compensador a exportar era queijo fundido, em cujo fabrico entrava como matéria-prima, entre outros, a manteiga importada.

11 O prazo de reexportação, fixado na autorização em questão em seis meses, foi, a pedido da Eru Portuguesa que invocou razões de força maior, prorrogado por duas vezes pela administração das alfândegas. Um primeiro prazo foi concedido até Março de 1989 e um segundo até 23 de Maio de 1989.

12 Em 21 de Junho de 1989, a Eru Portuguesa pediu ao director-geral das Alfândegas que, em aplicação do artigo 27.° do Regulamento n.° 3677/86, lhe concedesse uma nova prorrogação do prazo para que o resto da mercadoria, que calculava em cerca de 30 toneladas, fosse integrado no produto final com vista a exportação ou que, pelo menos, a autorizasse, em aplicação do artigo 18.°, n.° 4, do regulamento de base, a reexportar a mercadoria no seu estado inalterado.

13 O subdirector das Alfândegas, por despacho de 12 de Julho de 1989, indeferiu este pedido entre outras razões pelo facto de o artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86, conforme alterado pelo Regulamento n.° 2281/88, prever, relativamente aos produtos referidos no artigo 1.° do Regulamento n.° 804/68, que o prazo de reexportação não pode exceder quatro meses. Verificando que esta disposição era aplicável a partir de 26 de Julho de 1988, o subdirector das Alfândegas concluiu que as duas prorrogações do prazo de reexportação anteriormente concedidas à Eru Portuguesa foram dadas em violação do artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86.

14 Por acórdão de 5 de Fevereiro de 1991, o Tribunal Tributário de Segunda Instância negou provimento ao recurso de anulação interposto pela Eru Portuguesa deste despacho. Este acórdão foi confirmado por um acórdão de 1 de Julho de 1992 da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo. Em seguida, a Eru Portuguesa recorreu deste acórdão para o Pleno da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Da interpretação do artigo 28.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, resulta que o prazo de seis meses aí estabelecido não pode ser prorrogado?

2) Ou, pelo contrário, dessa interpretação decorre que é de aplicar ao dito prazo o regime geral de prorrogabilidade previsto no artigo 27.° daquele regulamento e no último parágrafo do n.° 2 do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985?»

15 Através das questões que coloca, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86 deve ser interpretado no sentido de que os prazos nele fixados são improrrogáveis ou se, pelo contrário, podem ser prorrogados em aplicação do artigo 27.° do mesmo regulamento e do artigo 14.°, n.° 2, do regulamento de base.

16 A Eru Portuguesa defende, em primeiro lugar, que os referidos prazos, sejam eles gerais ou específicos, podem ser objecto de prorrogação, desde que isso se justifique tendo em conta as circunstâncias de cada caso concreto. Em segundo lugar, considera que, seja qual for a interpretação a dar, a administração das alfândegas não podia indeferir o seu pedido de prorrogação em virtude dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica. Em terceiro lugar, a Eru Portuguesa defende que a administração das alfândegas incorreu em desvio de poder. Finalmente, considera que a prorrogação do prazo deveria ter-lhe sido concedida por razões de força maior resultante da impossibilidade de reexportar os produtos compensadores ou a mercadoria no seu estado inalterado.

17 Os Governos português e francês, bem como a Comissão, objectam que o artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86, na versão resultante do Regulamento n.° 2281/88, comporta prazos específicos para a reexportação de certas mercadorias, em aplicação do artigo 14.°, n.° 4, do regulamento de base, que as autoridades aduaneiras não podem prorrogar.

18 A este propósito, há que ter em atenção que os termos utilizados no artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86, na versão resultante do Regulamento n.° 2281/88 — «não pode ser superior a seis meses o prazo» e «o prazo de reexportação não pode exceder quatro meses» —, revelam claramente que, para os produtos agrícolas, os prazos são específicos e improrrogáveis. Efectivamente, tais prazos foram estabelecidos em conformidade com o artigo 14.°, n.° 4, do regulamento de base e são aplicáveis em derrogação do artigo 27.° do Regulamento n.° 3677/86.

19 Além do mais, esta interpretação do artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86 coaduna-se com o objectivo prosseguido por este último e pelo regulamento de base, que consiste em tornar mais difícil a aplicação do regime do aperfeiçoamento activo aos produtos agrícolas, em razão das especiais dificuldades suscitadas pelo funcionamento do mercado comum destes produtos. Foi por esta razão que, no domínio agrícola, foi decidido enquadrar de forma rigorosa a nível comunitário os prazos em que o regime de aperfeiçoamento activo deve ficar concluído para as mercadorias de importação.

20 Daqui resulta que tal objectivo seria posto em causa se os prazos específicos referidos no artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86 pudessem ser prorrogados pelas autoridades aduaneiras nacionais.

21 No que respeita aos princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica, importa ter presente que, a partir de 1 de Janeiro de 1987, data em que o regulamento de base começou a produzir efeitos e em que entrou em vigor o Regulamento n.° 3677/86, o prazo de seis meses geralmente aplicável aos produtos agrícolas, bem como, a partir de 26 de Julho de 1988, data em que entrou em vigor

o Regulamento n.° 2281/88, o prazo de quatro meses aplicável aos produtos lácteos deixaram de poder ser prorrogados. Consequentemente, as duas prorrogações do prazo de reexportação de que a Eru Portuguesa beneficiou em 1988 e 1989 foram indevidamente concedidas.

22 Nestas circunstâncias, um operador económico não pode legitimamente esperar, depois de ter beneficiado de decisões de uma autoridade nacional não conformes a uma regra de direito comunitário, clara e inequívoca, que essa mesma autoridade adopte outra decisão em violação do direito comunitário.

23 A argumentação baseada no desvio de poder também não colhe, na medida em que, ao recusar conceder nova prorrogação do prazo de reexportação, a administração das alfândegas mais não fez do que aplicar correctamente o artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86, não tendo utilizado as suas prerrogativas para, de forma exclusiva ou, pelo menos, determinante, alcançar fins diferentes dos previstos pela regulamentação comunitária aplicável.

24 Finalmente, no que respeita ao princípio da força maior, invocado pela Eru Portuguesa para justificar a impossibilidade de reexportar o produto compensador ou a mercadoria no seu estado inalterado, importa sublinhar que não foi feita qualquer referência à existência de circunstâncias alheias ao operador em causa, anormais e imprevisíveis, cujas consequências, não obstante toda a diligência empregue, só poderiam ter sido evitadas com sacrifícios excessivos.

25 Assim, há quer responder às questões submetidas que o artigo 28.° do Regulamento n.° 3677/86, conforme alterado pelo Regulamento n.° 2281/88, deve ser interpretado no sentido de que os prazos de reexportação nele fixados não podem ser prorrogados.

Quanto às despesas

26 As despesas efectuadas pelos Governos português e francês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Supremo Tribunal Administrativo, por despacho de 10 de Julho de 1996, declara:

O artigo 28.° do Regulamento (CEE) n.° 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento (CEE) n.° 1999/85 relativo ao regime do aperfeiçoamento activo, conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2281/88 da Comissão, de 25 de Julho de 1988, deve ser interpretado no sentido de que os prazos de reexportação nele fixados não podem ser prorrogados.

Ragnemalm Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Dezembro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

H. Ragnemalm