CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 26 de Setembro de 1996 *

Introdução

1. Estes processos surgiram na sequência da exigência, pelas autoridades aduaneiras italianas, de recuperação de direitos aduaneiros não pagos sobre atum em azeite importado de Espanha para Itália, em 1991 e 1992. A questão de saber se as importações de produtos da pesca de Espanha para o território da antiga Comunidade a Dez deviam ser sujeitas a direitos aduaneiros durante o período em causa tem a ver com a interpretação do acto de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades e de regulamentação posterior que aboliu determinados direitos transitórios. Caso os direitos devessem ter sido pagos inicialmente, o Tribunal de Justiça é solicitado a interpretar a legislação comunitária sobre cobrança *a posteriori* dessas dívidas aduaneiras.

Enquadramento legal

2. O Regulamento (CEE) n.° 3835/90 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1990, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 3831/90, (CEE) n.° 3832/90 e (CEE) n.° 3833/90 no que se refere ao regime de preferências pautais generalizadas aplicado a certos produtos originários da Bolívia, da Colômbia, do Equador e do Peru [1], suspendeu integralmente os direitos da pauta aduaneira comum em relação aos produtos originários destes países, enumerados no anexo deste regulamento. Deste anexo constam «as preparações e as conservas de peixe» (código NC 16.04).

3. O Regulamento (CEE) n.° 3416/91 da Comissão, de 25 de Novembro de 1991, relativo a determinados direitos residuais aplicáveis em 1991 no âmbito das reduções sucessivas nos termos do acto de adesão de Espanha e de Portugal (a seguir «regulamento») [2], foi adoptado com base nos artigos 75.°, n.° 4, e 243.°, n.° 4, do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (a seguir «acto de adesão» ou «acto») [3]. O terceiro considerando do preâmbulo do regulamento afirma: «... os produtos agrícolas expedidos a partir de Espanha e de Portugal não [devem ter] um tratamento menos favorável do que os mesmos produtos, originários da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, que são objecto do anexo do

1 — JO L 370, p. 126.
2 — JO L 324, p. 11.
3 — JO 1985, L 302, p. 23.

* Língua original: inglês.

Regulamento (CEE) n.° 3835/90». Em consequência, o artigo 1.° do regulamento determina:

«1. Até 31 de Dezembro de 1991, os direitos residuais aplicáveis às importações pela Comunidade dos Dez, nos termos do n.° 1 do artigo 75.° e do n.° 1 do artigo 243.° do acto de adesão, ficam totalmente suspensos relativamente aos produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3835/90.

São excluídos da suspensão estabelecida no parágrafo anterior os produtos do capítulo 15 da nomenclatura combinada referidos no n.° 1 do artigo 94.° do acto de adesão.

2. Caso os direitos da pauta aduaneira comum venham a ser de novo suspensos relativamente aos produtos originários da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3835/90, o disposto no n.° 1 aplica-se *mutatis mutandis* durante a suspensão.»

O capítulo 15 da nomenclatura combinada diz respeito a gorduras e óleos animais e vegetais. A suspensão dos direitos em relação aos produtos originários destes países foi prorrogada até 31 de Dezembro de 1992 pelo Regulamento (CEE) n.° 3587/91 do Conselho, de 3 de Dezembro de 1991, que prorroga em 1992 a aplicação dos Regulamentos (CEE) n.° 3831/90, (CEE) n.° 3832/90, (CEE) n.° 3833/90 e (CEE) n.° 3835/90 que aplicam preferências pautais generalizadas para o ano de 1991 a certos produtos originários de países em vias de desenvolvimento [4].

4. O artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão prevê a abolição progressiva de direitos aduaneiros nas importações entre a Comunidade a Dez e a Espanha, segundo um calendário estabelecido nesse mesmo artigo. O artigo 243.°, n.° 1 do acto de adesão tem uma previsão idêntica em relação a Portugal. O artigo 75.°, n.° 1, refere-se unicamente aos «produtos provenientes de países terceiros cuja importação na Comunidade, na sua composição actual, esteja sujeita à aplicação de direitos aduaneiros». No entanto, este artigo está integrado no capítulo 3 da quarta parte do acto de adesão, que tem por título «Agricultura», e o artigo 67.°, n.° 1, primeira disposição deste capítulo, dispõe:

«O presente capítulo diz respeito aos produtos agrícolas, com excepção dos produtos que são objecto do Regulamento (CEE) n.° 3796/81, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca.»

4 — JO L 341, p. 1.

O artigo 75.°, n.° 4, do acto de adesão habilita a Comissão a decidir, se for caso disso, de acordo com o procedimento previsto nos «regulamentos que estabelecem uma organização comum dos mercados agrícolas» [5], a suspensão total ou parcial dos direitos aduaneiros sobre os produtos importados de Espanha para a Comunidade a Dez.

5. O capítulo 4 da quarta parte do acto de adesão tem por título «Pesca». O artigo 173.° prevê, em derrogação do artigo 31.°, a supressão progressiva, de acordo com um calendário constante deste mesmo artigo, dos direitos aduaneiros sobre as importações entre a Comunidade a Dez e a Espanha de «produtos da pesca incluídos nas posições 03.01, 03.02, 03.03, 16.04 e 16.05, bem como nas subposições 05.15 A e 23.01 B da pauta aduaneira comum» [6]. O artigo 360.° do acto de adesão contém uma previsão idêntica em relação a Portugal. O capítulo 4 não prevê qualquer poder de suspensão equivalente ao constante do artigo 75.°, n.° 4, do acto de adesão. No entanto, o artigo 33.° do acto de adesão, do capítulo 1 da quarta parte, sobre «A livre circulação de mercadorias», prevê, *inter alia*, que «O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode suspender, total ou parcialmente, a cobrança dos direitos aplicáveis aos produtos importados de Espanha».

6. O artigo 38.°, n.° 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir «Tratado CE») estabelece:

«O mercado comum abrange a agricultura e o comércio de produtos agrícolas. Por 'produtos agrícolas' entendem-se os produtos do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos do primeiro estádio de transformação que estejam em relação directa com esses produtos.»

7. O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (a seguir «regulamento sobre cobrança *a posteriori*») [7], estabelece:

«1. Nenhuma acção para cobrança pode ser iniciada pelas autoridades competentes quando o montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação, que se

5 — O procedimento previsto no artigo 38.° do Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214), é referido a título de exemplo. Este regulamento estabelece um procedimento de comité de gestão, através do qual o Conselho pode, em certas circunstâncias, decidir em sentido diferente da Comissão. O sétimo considerando do preâmbulo do Regulamento n.° 3416/91 refere a aprovação, pelos comités de gestão envolvidos, das concessões a Espanha e Portugal constantes do regulamento.

6 — São estes os produtos incluídos no âmbito de aplicação material do Regulamento (CEE) n.° 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adopta a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca (JO L 379, p. 1; EE 04 F1 p. 185).

7 — JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54.

verificou *a posteriori* ser inferior ao montante legalmente devido, tenha sido calculado:

— quer com base em informações prestadas pelas próprias autoridades competentes e que vinculam estas,

— quer com base em disposições de carácter geral ulteriormente invalidadas por decisão judicial.

2. As autoridades competentes podem não proceder à cobrança *a posteriori* do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido cobrados em consequência de um erro das próprias autoridades competentes, que não podia razoavelmente ser detectado pelo devedor, tendo este, por seu lado, agido de boa fé e cumprido todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que respeita à declaração para a alfândega.

Os casos em que pode ser aplicado o primeiro parágrafo serão determinados em conformidade com as disposições de aplicação fixadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 10.°»

8. O Regulamento (CEE) n.° 1715/90 do Conselho, de 20 de Junho de 1990, relativo às informações [prestadas] pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros em matéria de classificação das mercadorias na nomenclatura aduaneira [8], estabelece que essas informações pautais sejam vinculativas e é, portanto, relevante em relação ao disposto no artigo 5.°, n.° 1, do regulamento sobre cobrança *a posteriori*. O regulamento sobre cobrança *a posteriori* foi substituído, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994, pelo Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [9], mas era aplicável na altura que interessa aos presentes casos.

Matéria de facto e tramitação processual

9. Oito sociedades italianas, entre as quais se conta a Olasagasti & C. Srl, importaram atum em azeite de Espanha para Itália, entre 30 de Novembro de 1991 e 31 de Dezembro de 1992. Este produto está classificado na posição 16.04 da pauta aduaneira comum. Não lhes foi exigido, na altura, que pagassem direitos aduaneiros sobre essas importações, porque as autoridades aduaneiras italianas consideraram que os direitos aduaneiros estavam totalmente suspensos pelo regulamento. Este ponto de vista foi expresso na circular ministerial n.° 6507/UCTD de 29 de Novembro de 1991. Parece que as autoridades italianas, inicialmente, tiveram dúvidas acerca desta posição. E assim, na sequência de uma nova circular de 30 de Dezembro

8 — JO L 160, p. 1.
9 — JO L 302, p. 1.

de 1991, as importações foram sujeitas a «cobrança suspensa», um procedimento instituído pelo artigo 164.° de um decreto real de 13 de Fevereiro de 1896 [10], nos termos do qual é prestada uma garantia em relação aos direitos não reclamados, mantendo as autoridades o direito de reclamarem o seu pagamento posteriormente. Porém, a suspensão total e incondicional dos direitos foi confirmada por uma nova circular, n.° 1914/UCTD, de 22 de Fevereiro de 1992.

10. Uma nota interpretativa dos serviços da Comissão (DG XXI, n.° 8836), datada de 14 de Outubro de 1992, levou as autoridades italianas a publicar uma nova circular, n.° 1632/III, de 27 de Outubro de 1992, na qual se afirmava que o regime da suspensão não era aplicável aos produtos da pesca. Isto porque o artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão, para o qual remete o artigo 1.° do Regulamento n.° 3416/91, parece só se aplicar aos produtos agrícolas com excepção dos produtos da pesca. As autoridades aduaneiras de Ventimiglia e Génova [11] reclamaram, por conseguinte, em 1993, às sociedades em questão, o pagamento da dívida respeitante às suas importações, bem como juros pela dívida não paga.

11. As sociedades importadoras interpuseram então, para o Tribunale di Genova, recursos contra essas exigências de pagamento. Alegaram que o termo «produtos agrícolas» deveria ser lido em conjugação com o disposto no artigo 38.° do Tratado CE, de modo a incluir os produtos da pesca. A título subsidiário, alegavam que as condições impostas pelos n.os 1 e 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 1697/79 se encontravam satisfeitas nos seus casos respectivos e que não deveriam ser obrigadas a pagar as dívidas não cobradas.

12. Em despachos separados, proferidos entre 26 de Janeiro e 30 de Março de 1995, o Tribunale di Genova suspendeu os vários processos perante ele pendentes e, em cada um deles, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE:

«1) A suspensão de direitos aduaneiros residuais aplicáveis à importação de Espanha pela Comunidade dos Dez, nos termos do artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão daquele país, prevista no n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3416/91, de 25 de Novembro de 1991, para os 'produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3835/90', é igualmente aplicável às importações de Espanha de atum em azeite?

2) As autoridades aduaneiras competentes podem, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 5.° do Regulamento (CEE)

10 — *Gazzetta Ufficiale* n.° 64, de 17 de Março de 1896.

11 — A recorrente no processo principal que deu origem ao processo C-148/95, Igino Mazzola, afirmou, nas suas alegações escritas, que o litígio, tal como todos os outros aos quais o seu processo foi apenso, envolvia as autoridades de Ventimiglia e não, como referido no despacho de reenvio, as de Génova.

n.º 1697/79, de 24 de Julho de 1979, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1715/90, de 20 de Junho de 1990, e do artigo 2.º do Regulamento de execução (CEE) n.º 2164/91, de 23 de Julho de 1991, que fixa as regras de execução, dar início a uma acção de cobrança de direitos que o não foram no momento da importação, por terem sido considerados como totalmente suspensos em consequência de uma errada interpretação da regulamentação comunitária em vigor, tendo-se verificado *a posteriori* que eram devidos nos termos de diversa interpretação da mesma regulamentação comunitária pela Comissão CEE com base em parecer do seu Serviço Jurídico, e isto numa situação em que o devedor cumpriu todas as disposições estabelecidas na regulamentação em vigor quanto à sua declaração aduaneira, não constando que tivesse conhecimento do erro de interpretação da regulamentação comunitária inicialmente cometido pelas autoridades aduaneiras.»

13. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1995, os oito processos foram apensos. As recorrentes nos processos principais (em conjunto, com excepção da Igino Mazzola), a República Italiana e a Comissão apresentaram observações escritas. A Itália e a Comissão também alegaram oralmente na audiência de 11 de Julho de 1996.

Análise

A primeira questão

14. As recorrentes nos processos principais defenderam uma resposta afirmativa à primeira questão, e a Itália e a Comissão, uma resposta negativa. Na minha opinião, a resposta a esta questão deverá ser negativa, isto é, dever-se-á responder que as importações de Espanha para a Comunidade a Dez, de atum em azeite, em 1991/1992, não beneficiavam da suspensão de direitos aduaneiros prevista pelo n.º 1 do artigo 1.º do regulamento.

15. Resulta claramente do artigo 38.º do Tratado CE que os produtos agrícolas incluem os produtos da pesca. O artigo 1.º, n.º 1, do regulamento refere-se aos «produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.º 3835/90». Tendo este último regulamento sido adoptado com base no Tratado CE, os produtos da pesca enumerados no anexo devem ser classificados como produtos agrícolas, não havendo nenhuma disposição em sentido contrário [12]. Esta interpretação não é em nada contrariada pelo acto de adesão, apesar de, aparentemente, os títulos dos capítulos 3 e 4 da quarta parte do acto de

12 — O Regulamento n.º 3835/90 foi adoptado com base no artigo 113.º do Tratado CE. Embora este artigo não mencione expressamente os produtos agrícolas, a interdependência inevitável das políticas internas e externas da Comunidade em relação a estes produtos deveria normalmente impor, quando os produtos agrícolas têm que ser identificados no quadro de medidas de comércio internacional, que fosse utilizada a mesma definição que a que consta do título do Tratado CE relativo à agricultura.

adesão se excluírem mutuamente («Agricultura» e «Pesca», respectivamente). O n.° 1 do artigo 67.° do acto de adesão emprega claramente a expressão «produtos agrícolas», no mesmo sentido que o artigo 38.° do Tratado CE, mas estabelece um regime separado, no capítulo 3 da quarta parte do acto de adesão, para uma determinada categoria desses produtos, isto é, para os produtos que não sejam produtos da pesca. Os produtos agrícolas derivados da pesca são, portanto, sujeitos a um regime especial no capítulo 4 da quarta parte do acto de adesão [13].

16. Nestes processos, é a diferença entre os regimes assim estabelecidos pelo acto de adesão para as diferentes espécies de produtos agrícolas que é decisiva. O artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão fixa os direitos residuais aplicáveis às importações de Espanha para a Comunidade a Dez de produtos agrícolas com excepção dos da pesca. Estes são os direitos suspensos pelo artigo 1.°, n.° 1, do regulamento. É irrelevante que direitos residuais separados sejam impostos sobre outros produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento n.° 3835/90 — os derivados da pesca — pelo artigo 173.° do acto de adesão.

17. As recorrentes nos processos principais argumentaram em sentido contrário, baseando-se no terceiro considerando do preâmbulo do regulamento, que se refere ao objectivo de política geral de evitar que a Espanha e Portugal tenham um tratamento menos favorável que a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru, em relação às importações para a Comunidade a Dez dos produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento n.° 3835/90. Faço notar, em primeiro lugar, que o Tribunal de Justiça tem afirmado repetidamente que a legislação aduaneira deve ser interpretada de modo estrito, em conformidade com a sua letra. Assim, no acórdão Ethicon [14], o Tribunal declarou que «as designações de produtos em relação aos quais a suspensão de direitos aduaneiros foi concedida devem ser interpretadas de acordo com critérios objectivos, inerentes à sua formulação, e não é possível aplicá-los, contrariamente ao seu teor literal, a outros produtos, mesmo que esses produtos não difiram, pelas suas propriedades e pela sua utilização, dos abrangidos pela suspensão».

18. Mesmo que fôssemos tentados a basear-nos na declaração política constante do terceiro considerando do regulamento, qualquer interpretação mais ampla do disposto

13 — Estes termos são utilizados de um modo um tanto vago. Alguns produtos da pesca, que não estão sujeitos à organização comum de mercado estabelecida pelo Regulamento n.° 3796/81, como por exemplo as gorduras e óleos de peixe e respectivas fracções (código 15.03 da NC), são regulados pelas disposições sobre «Agricultura» do acto de adesão. O que reforça o meu ponto de vista de que o acto de adesão estabelece uma distinção meramente funcional entre as duas categorias de produtos agrícolas, e não uma distinção de princípio entre produtos agrícolas, derivados da terra, e produtos da pesca.

14 — Acórdão de 18 de Março de 1986 (58/85, Colect., p. 1131, n.° 13).

no artigo 1.°, n.° 1, do regulamento, do que a permitida pela sua redacção, estaria prejudicada pela limitação da competência da Comissão aos produtos agrícolas com excepção dos da pesca. O regulamento foi adoptado com base no artigo 75.°, n.° 4, do acto de adesão (e no artigo 243.°, n.° 4, que é o seu equivalente em relação a Portugal). O facto de ter sido utilizado um procedimento específico do regime estabelecido no capítulo 3 da quarta parte do acto de adesão deveria, por si só, na minha opinião, ser suficiente para confirmar a análise que acima foi feita do teor literal do artigo 1.°, n.° 1, do regulamento, como tendo um escopo limitado aos direitos residuais estabelecidos nesse mesmo capítulo. De qualquer modo, na minha opinião, esse ponto de vista é confirmado, sem sombra de dúvida, pelo facto de que a Comissão não dispõe de nenhuma competência equivalente para suspender direitos no quadro do capítulo 4 da quarta parte do acto de adesão. A suspensão de direitos na importação de produtos da pesca de Espanha para a Comunidade a Dez exigia, na altura dos factos, um acto do Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão. Um acto da Comissão não pode ser interpretado de um modo que desrespeite a competência de outra instituição, como seria o caso do Conselho, apenas para dar maior eficácia a uma política que, na parte em que poderia relacionar-se com os produtos em questão, a Comissão não tinha, por si só, competência para levar a cabo [15]. Esse desrespeito não seria de somenos importância. Implicaria, à luz da redacção do conjunto do n.° 1 do artigo 1.° do regulamento, a aplicação de disposições de um capítulo do acto de adesão a toda uma categoria de produtos agrícolas regulada noutro capítulo.

A segunda questão

19. Tratarei agora, sucessivamente, da aplicabilidade dos n.os 1 e 2 do artigo 5.° do regulamento sobre cobrança *a posteriori*. Com excepção da Igino Mazzola, que procurou basear-se apenas no artigo 5.°, n.° 2, as recorrentes nos processos principais sustentaram a aplicabilidade das duas disposições. A Comissão e a Itália alegaram que o n.° 1 não era aplicável e que o Tribunal deveria responder em conformidade com a sua jurisprudência sobre a aplicação do n.° 2, tendo a Itália sublinhado algumas particularidades destes casos que poderiam justificar a cobrança *a posteriori*.

20. Tendo em consideração a matéria de facto nos casos em apreço, só é necessário examinar o primeiro travessão do n.° 1 do artigo 5.° do regulamento sobre cobrança *a posteriori*. No acórdão Beirafrio [16], o Tribunal de Justiça declarou que o Regulamento n.° 1715/90 [17] define taxativamente a categoria de actos das autoridades competentes dos

15 — V. n. ° 1 do artigo 4.°, segundo travessão, do Tratado CE. Qualquer habilitação da Comissão para agir em vez do Conselho deveria ter sido expressamente conferida pelo Tratado CE (ou, no presente caso, pelo acto de adesão); v. o acórdão de 9 de Agosto de 1994, França/Comissão (C-327/91, Colect., p. I-3641, n.° 31).

16 — Acórdão de 8 de Abril de 1992 (C-371/90, Colect., p. I-2715, n.° 15).

17 — Referido na nota 8, *supra*.

Estados-Membros, abrangidos pela previsão do primeiro travessão do n.º 1 do artigo 5.º do regulamento sobre cobrança *a posteriori*. Como os casos ora em apreço se referem à posição tomada pelas autoridades italianas em relação à aplicabilidade da suspensão de direitos de importação, mais do que a uma questão de classificação pautal de mercadorias, o primeiro travessão do n.º 1 do artigo 5.º não é aplicável.

21. Mesmo admitindo que o Tribunal acolhesse o argumento de algumas sociedades recorrentes, de que o artigo 5.º, n.º 1, primeiro travessão, devia aplicar-se noutras circunstâncias, nas quais a legislação nacional prevê que as autoridades competentes fiquem vinculadas pelas informações aduaneiras por elas prestadas [18], tal não seria de molde a permitir a aplicação dessa disposição nos casos em apreço. Embora as recorrentes nos processos principais e a Itália estejam em desacordo quanto ao efeito vinculativo das circulares que declaravam que os direitos sobre as importações de produtos da pesca de Espanha estavam suspensos em virtude do regulamento, essas circulares eram de aplicação geral e não directamente dirigidas a comerciantes individualizados. No acórdão Behn Verpackungsbedarf [19], o Tribunal fez notar que havia uma diferença substancial na terminologia usada nos primeiro e segundo travessões do artigo 5.º, n.º 1, do regulamento sobre cobrança *a posteriori*:

«... através da distinção realizada entre as 'informações' referidas no primeiro travessão do artigo 5.º, n.º 1, e as 'disposições de carácter geral' referidas no segundo travessão da mesma disposição, o legislador comunitário indicou claramente que a noção de 'informações' inclui não as indicações prestadas num diploma de natureza genérica e que se dirigem a pessoas indeterminadas mas exclusivamente as indicações fornecidas pelos serviços competentes a um operador determinado por ocasião de um caso preciso.

...

[O] princípio da segurança jurídica pode ser invocado pelo devedor no que se refere a informações concretas obtidas junto dos serviços que tenha consultado para resolver um caso preciso, mas não pelo devedor que tem em conta uma declaração administrativa de natureza genérica, a qual, como a pauta em

18 — Foi este o critério seguido na aplicação do n.º 1 do artigo 5.º do regulamento sobre cobrança *a posteriori*, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1715/90; v. o acórdão Beirafrio, já referido na nota 16, *supra* (n.ºs 16 e 17).

19 — Acórdão de 28 de Junho de 1990 (C-80/89, Colect., p. I-2659, n.ºs 21 a 24).

uso referida no litígio principal, apenas tem um valor puramente indicativo» [20].

22. Quanto ao n.º 2 do artigo 5.º do regulamento sobre cobrança *a posteriori*, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o órgão jurisdicional nacional deve aplicá-lo à luz dos factos dos casos em apreço [21]. As autoridades competentes não podem dar início à acção para cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros não cobrados, se as três condições previstas pelo n.º 2 do artigo 5.º estiverem reunidas [22].

23. A segunda questão submetida pelo Tribunale di Genova pressupõe que os comerciantes em causa cumpriram todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que respeita às suas declarações para a alfândega; portanto, não é necessário que nos ocupemos mais longamente desta condição.

24. A Itália alegou que a complexidade da legislação em causa faz com que se trate mais de um caso de incerteza sobre o escopo das normas aduaneiras em questão do que de um erro, em sentido próprio, por parte das autoridades. Salientou, quanto a este aspecto, a utilização inicial do procedimento de «cobrança suspensa». Se o resultado desse procedimento tivesse sido o de que os comerciantes afectados ficavam informados de que lhes podiam ser cobrados direitos durante um período razoável de tempo depois do desalfandegamento provisório, resolvido que fosse o problema controvertido, o argumento da Itália teria algum mérito, visto que não teria havido ofensa de expectativas legítimas. No entanto, se a circular de 22 de Fevereiro de 1992 teve como efeito pôr termo à cobrança suspensa e confirmar aos comerciantes em causa que as autoridades não iriam tentar cobrar direitos em relação a importações passadas ou futuras de atum em azeite de Espanha enquanto o regulamento fosse aplicável, poderá considerar-se que as autoridades incorreram num erro, na acepção do n.º 2 do artigo 5.º do regulamento sobre cobrança *a posteriori*. É evidente que só o juiz nacional pode, em definitivo, apreciar o modo como o procedimento funcionou.

25. A questão de saber se um erro por parte das autoridades aduaneiras podia razoavelmente ter sido detectado pela pessoa respon-sável, agindo de boa fé, exige que o órgão jurisdicional nacional aprecie a «a natureza do erro, a experiência profissional dos operadores interessados e a diligência que estes manifestaram» [23]. Podem fazer-se um certo número de observações sobre a natureza do erro em causa. A expressão «produtos agrícolas», em direito comunitário, inclui normalmente os produtos da pesca. A declaração relativa à política contida no terceiro considerando do preâmbulo do regulamento está formulada sem restrições, de um modo que abarca todos os produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento n.º 3835/90, cuja lista inclui produtos, tais como preparados e conservas de peixe. O artigo 1.º, n.º 1, do regulamento está redigido em termos semelhantes. É só quando se tem em consideração o artigo 75.º do acto de adesão que o efeito restrito do regulamento se torna claro. No entanto, o facto de a tabela regressiva de

20 — N.ºs 22 e 24 do acórdão.

21 — V., por exemplo, os acórdãos de 26 de Junho de 1990, Deutsche Fernsprecher (C-64/89, Colect., p. I-2535); Beira-frio, referido na nota 16, *supra*; e de 16 de Julho de 1992, Belovo (C-187/91, Colect., p. I-4937).

22 — V. os acórdãos de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, Colect., p. 4199), e de 23 de Maio de 1989, Top Hit Holzvertrieb/Comissão (378/87, Colect., p. 1359).

23 — V., por exemplo, os acórdãos de 14 de Maio de 1996, Faroe Seafood e Smith (C-153/94 e C-204/94, Colect., p. I-2465, n.º 99); Deutsche Fernsprecher (já referido, n.º 24); e de 1 de Abril de 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Colect., p. I-1819, n.º 22).

direitos residuais constante do artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão ser idêntica à que o artigo 173.° do acto de adesão manda aplicar, podia ter sugerido ao leitor leigo na matéria, ainda que comerciante experiente, que esses artigos estabeleciam, efectivamente, um regime comum, que era suspenso pelo regulamento. Na minha opinião, os preceitos legais em causa nos presentes processos são apenas ligeiramente menos complexos do que os que estavam em causa no processo Weis, no qual o Tribunal considerou que o erro cometido pelas autoridades estava longe de poder ser detectado [24].

26. A complexidade da questão é ainda acentuada pelas circunstâncias de facto destes casos. O Tribunale di Genova mencionou, no seu despacho de reenvio, a «ambiguidade objectiva da regulamentação em tal matéria»; se julgo que o sentido do n.° 1 do artigo 1.° do regulamento é claro, reconheço que exige um exame atento e que a referência aos «produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3835/90» pode ter gerado confusões quanto ao seu escopo material. Com efeito, as recorrentes nos processos principais referem uma sentença do Tribunale di Genova, proferida depois do despacho de reenvio, que concluía que os produtos da pesca de Espanha tinham efectivamente beneficiado da suspensão de direitos durante o período ora em causa. Foi igualmente este o ponto de vista provisório, e, posteriormente, definitivo, das autoridades italianas, durante um período de cerca de um ano. O facto de as autoridades italianas, que inicialmente reservaram a sua posição, terem confirmado a suspensão dos direitos pela circular de Fevereiro de 1992, podia ter afastado quaisquer dúvidas que os comerciantes poderiam ter, de boa fé, sobre o regime aduaneiro aplicável aos produtos de pesca espanhóis. Não sendo pacífico entre as partes o efeito legal dessas circulares em direito italiano, o despacho de reenvio afirma que elas eram vinculativas para as estâncias aduaneiras locais.

27. Resulta igualmente das alegações das partes que um certo número de outros Estados-Membros comunicaram à Comissão as suas preocupações, o que impôs a preparação de uma nota interpretativa que foi enviada às autoridades competentes de todos os Estados-Membros. O que conforta ainda mais o ponto de vista de que o erro cometido pelas autoridades italianas não podia ser razoavelmente detectado pelas recorrentes nos processos principais [25].

28. Tendo em consideração o exposto, sou de parecer que a complexidade das normas legais em causa e as circunstâncias de facto dos presentes processos fornecem ao órgão jurisdicional nacional fundamentos suficientes, dependentes dos factos que considerar provados, para decidir que o erro das autoridades não podia ser razoavelmente detectado por comerciantes experientes e prudentes.

24 — Acórdão de 4 de Maio de 1993 (C-292/91, Colect., p. I-2219, n.° 17).

25 — V. o acórdão Hewlett Packard France, já referido na nota 23, *supra* (n.° 23). Embora a Comissão tenha adoptado um regulamento e não uma nota interpretativa para resolver o problema das divergências entre Estados-Membros em relação à classificação aduaneira em causa nesse processo, as duas situações parecem-me comparáveis.

Conclusão

29. Na sequência da análise *supra*, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Tribunale di Genova, da seguinte forma:

«1) A suspensão dos direitos aduaneiros residuais aplicáveis às importações de Espanha para a Comunidade a Dez, nos termos do disposto no artigo 75.°, n.° 1, do acto de adesão desse Estado, prevista no artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3416/91 da Comissão, de 25 de Novembro de 1991, em relação aos 'produtos agrícolas enumerados no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3835/90', não se aplica às importações de atum em azeite provenientes de Espanha.

2) O artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, não se aplica a casos como os ora em apreço. Compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se estão reunidas as condições do artigo 5.°, n.° 2, deste regulamento. Para determinar se o erro cometido pelas autoridades podia ou não ser razoavelmente detectado pela pessoa responsável, deve ter-se em conta, nomeadamente, a natureza desse erro, a experiência profissional do operador em causa e o grau de diligência que demonstrou. Os elementos relevantes a ter em consideração incluem a complexidade da legislação, o carácter geral que assume a formulação do objectivo político subjacente, a confirmação desse erro por actos do Estado-Membro em causa e as divergências entre os Estados-Membros sobre a interpretação a dar às disposições pertinentes.»