CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 29 de Junho de 1995 *

Introdução

1. O giudice conciliatore di Milano (Itália), que apresenta o presente pedido, colocou inicialmente ao Tribunal de Justiça cinco longas perguntas, das quais, a pedido de ambas as partes no litígio e após prévia iniciativa da Avvocatura dello Stato italiano, retirou três, poucos dias antes da audiência pública relativa ao incidente prejudicial. A transcrição literal das questões que restam é a seguinte:

«1) Nos termos dos regulamentos CEE que promoveram a aplicação na Comunidade dos acordos celebrados entre a Comunidade Económica Europeia e os países da EFTA e aos protocolos complementares aos mesmos acordos e posteriores alterações, as disposições da Directiva 83/643/CEE são aplicáveis também às operações aduaneiras que têm como objecto as trocas comerciais CEE/EFTA e relativas aos produtos contemplados nos mesmos acordos e nas posteriores alterações destes? Em particular, relativamente às operações aduaneiras que têm como objecto os produtos contemplados nos referidos acordos CEE/EFTA, é compatível com as acima referidas normas de direito comunitário derivado a legislação de um Estado-Membro, do tipo da prevista no artigo 15.° do Decreto do presidente da República n.° 254, de 8 de Maio de 1985, e do artigo 11.° do Decreto do presidente da República n.° 43, de 23 de Janeiro de 1973, que, no segundo parágrafo, alínea b), estabelecia (contrariamente ao previsto no artigo 5.°, n.° 1, segundo travessão da Directiva 83/643/CEE, de 1 de Dezembro de 1983) o horário normal de abertura dos serviços aduaneiros dos postos fronteiriços de seis horas de segunda a sexta-feira, permitindo que fosse debitado o 'custo do serviço' relativamente às operações aduaneiras efectuadas para além do referido horário normal?

2) Para integração e esclarecimento do que foi decidido, no que se refere expressamente ao comércio intracomunitário, pelo acórdão de 21 de Março de 1991, no processo C-209/89, Comissão/Itália, os princípios enunciados no referido acórdão de 21 de Março de 1991 são também aplicáveis às trocas comerciais com os países terceiros e com os países da EFTA, por força das normas do Tratado CEE relativas à proibição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, à união aduaneira e à instituição da pauta aduaneira comum e posteriores disposições de direito derivado? Em particular, *ainda*

* Língua original: espanhol.

relativamente às operações aduaneiras que têm como objecto o comércio com países terceiros, as mencionadas disposições de direito comunitário opõem-se à adopção e/ou à manutenção por parte de um Estado-Membro de disposições nacionais como a introduzida pelos decretos ministeriais de 29 de Junho de 1971 (GURI n.° 193 de 31 de Julho de 1971) e de 30 de Janeiro de 1979 (GURI de 5 de Fevereiro de 1979), por força das quais era imposto aos operadores económicos privados o pagamento do custo do serviço 'fora do horário' (isto é, para além do horário normal de serviço) não com base no custo horário do pessoal efectivamente utilizado para as operações aduaneiras requeridas e logo efectuadas pelo despachante alfandegário, mas uma compensação única por cada operação aduaneira requerida, proporcional à natureza e à duração do serviço de mais elevado valor efectuado, e independentemente do custo debitado separadamente por cada uma das outras operações aduaneiras requeridas pelo despachante alfandegário e logo por ele efectuadas?»

2. Em síntese, as questões inicialmente formuladas referiam-se:

— em primeiro lugar, à incidência das normas e princípios de direito comunitário no regime jurídico nacional — Lei italiana n.° 428 de 20 de Dezembro de 1990 (a seguir «Lei n.° 428») [1] — que regula o reembolso de certas imposições indevidamente cobradas pela administração aduaneira italiana;

— em segundo lugar, à aplicabilidade dessas normas e princípios de direito comunitário às mercadorias procedentes de países terceiros, de modo que as taxas ou outros encargos cobrados em virtude do desalfandegamento desses produtos devem estar sujeitas às regras que vigoram para as mercadorias procedentes de outros Estados-Membros.

3. Ao primeiro problema diziam especificamente respeito as primeira, segunda e terceira questões, que já não se colocam, através das quais o órgão jurisdicional de reenvio pretendia que o Tribunal de Justiça aplicasse ou «integrasse e esclarecesse» jurisprudência relativa à exigência de devolução de montantes indevidamente cobrados, quando um Estado não cumpriu as obrigações impostas pelo direito comunitário ao manter em vigor taxas ou outros encargos aduaneiros de direito público incompatíveis com aquele.

4. Por seu lado, através da quarta e quinta questões — únicas que subsistem — pretende-se saber se as regulamentações e proibições gerais que afectam as importações intracomunitárias (em concreto, a proibição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros) são aplicáveis ao tráfico aduaneiro de mercadorias provenientes de países terceiros, especialmente dos países pertencentes à Associação Europeia de Comércio Livre (a seguir «EFTA»).

1 — Lei relativa à execução das obrigações decorrentes da integração da Itália nas Comunidades Europeias (GURI, suplemento 1991, n.° 10).

Factos que determinaram a apresentação do pedido

5. A sociedade italiana de responsabilidade limitada «Aprile», que actuava como despachante aduaneiro em Milão, foi declarada em situação de falência em 20 de Outubro de 1992. O administrador da massa falida, uma vez examinada a contabilidade da empresa, decidiu exigir à Tesoreria Provinciale dello Stato a devolução das quantias pagas pela empresa em anos anteriores a título de taxas devidas por operações aduaneiras realizadas fora do horário normal de trabalho dos funcionários, ou mesmo fora do circuito aduaneiro.

6. Perante a resposta negativa da administração, o administrador da massa falida, após ter sido judicialmente autorizado, intentou pelo menos duas acções: uma, pela quantia de 618 436 900 LIT, no Tribunale di Milano, e outra, por quantia inferior, perante o giudice conciliatore di Milano. De acordo com o pedido de autorização para intentar as acções, na origem da divisão da pretensão em duas acções judiciais, perante órgãos jurisdicionais diferentes, estava a ideia de obter, no segundo caso, «o reenvio quase imediato ao Tribunal de Justiça das questões que constituem o *thema decidemdum*».

7. No pedido submetido ao giudice conciliatore — que está na origem do presente incidente prejudicial —, a Aprile reclama da administração italiana a quantia de 933 200 LIT correspondente às quantias já pagas pelos trabalhos efectuados durante os dias 22, 23, 24 e 26 de Novembro de 1990 pela alfândega de Segrate — Aeroporto di Linate (Milão), cuja cobrança ocorreu de acordo com a legislação italiana, que naquela data permitia onerar com determinados encargos as operações aduaneiras de importação efectuadas fora do horário normal de trabalho dos funcionários das alfândegas.

8. Como a Amministrazione delle finanze dello Stato deduziu oposição a este pedido, o giudice conciliatore di Milano, por despacho de 26 de Abril de 1994, remeteu a este Tribunal de Justiça a questão prejudicial que ora se analisa.

9. No decurso do processo prejudicial, uma vez terminada a fase escrita do processo e marcada a audiência para o dia 11 de Maio de 1994, a Avvocatura dello Stato italiano compareceu no dia 5 do mesmo mês perante o giudice conciliatore di Milano declarando, em nome da administração demandada, que, «dado o carácter não fiscal das quantias objecto do pedido de reembolso apresentado pela demandada», aceitava a não aplicabilidade dos n.os 2 e 7 do artigo 29.° da Lei n.° 428 e, em consequência, renunciava ao que tinha alegado como fundamento de opo-

sição ao pedido. Com o acordo da demandada, solicitou, assim, ao juiz que modificasse o despacho de reenvio, limitando-o às duas últimas questões que nele já figuravam.

10. Por despacho do mesmo dia 5 de Maio de 1995, o giudice conciliatore di Milano comunicou a este Tribunal de Justiça já não ser necessário pronunciar-se a título prejudicial sobre as três primeiras questões formuladas no despacho original.

Observações preliminares acerca da admissibilidade

11. O Governo italiano afirma, antes de proceder à análise de mérito, que o juiz de reenvio não examinou a «necessidade» das questões por ele colocadas para efeitos do litígio *a quo* e que deveria, antes de mais, ter resolvido alguns dos pontos relevantes para a sua decisão.

12. Esta objecção, que se reportava à primitiva decisão de reenvio no seu conjunto, não foi modificada após o pedido ter ficado reduzido às duas últimas perguntas. Embora o nexo existente entre as cinco questões inicialmente colocadas torne difícil a análise diferenciada de uma questão prévia de inadmissibilidade que afecta todo o incidente enquanto tal, a renúncia a uma parte importante das questões por parte do juiz *a quo* exige que ao menos se tente fazer uma análise separada das questões.

13. No que se refere à norma originariamente invocada para recusar a repetição do indevido, não sobram dúvidas de que a objecção devia ser julgada improcedente. O despacho pelo qual foram colocadas as questões prejudiciais acima referidas, do mesmo modo que a argumentação das partes em litígio, baseia-se, positiva ou negativamente, numa lei nacional que regula, precisamente, o regime de reembolso ou repetição de quantias indevidamente pagas à administração aduaneira «em aplicação das disposições nacionais incompatíveis com normas comunitárias».

14. Assim sendo, e tendo em conta as dúvidas existentes sobre a incidência do direito comunitário no mencionado regime de reembolso previsto na Lei italiana n.° 428 — dúvidas que, inclusivamente, foram objecto de acórdãos [2] da Corte suprema di cassazione do referido país —, parece estar devidamente fundamentado o necessário juízo de relevância ou pertinência que os órgãos jurisdicionais proponentes têm de fazer antes de formular as questões prejudiciais.

2 — V. acórdão da Corte Suprema di Cassazione, Sezione I Civile, de 10 de Abril de 1992, apresentado com os articulados das partes.

15. Todavia, a partir do momento em que o órgão jurisdicional *a quo* reduz o âmbito do incidente prejudicial a questões que apenas se referem a bens procedentes de países terceiros, a questão de inadmissibilidade assume maior importância, pois o despacho de reenvio não esclarece com a necessária exactidão alguns factos importantes para a decisão final, em especial os relativos à procedência concreta desses bens.

16. É jurisprudência constante deste Tribunal de Justiça que, embora a necessidade de chegar a uma interpretação do direito comunitário eficaz para o órgão jurisdicional nacional exija que este defina o contexto factual e o regime normativo em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique os pressupostos em que se baseiam essas questões, é suficiente que os autos remetidos pelo juiz *a quo* e as observações escritas apresentadas pelas partes no litígio principal proporcionem ao Tribunal de Justiça informações suficientes para que este possa interpretar as normas de direito comunitário em conexão com a situação objecto do litígio principal, mesmo que o juiz nacional não tenha apresentado de forma exaustiva a situação fáctica e jurídica [3]. O grau de rigor com que esta exigência tem de ser cumprida pode variar em função das características de cada caso e do teor das questões submetidas, mesmo quando algum acórdão recente do Tribunal de Justiça [4] se mostre menos favorável à admissibilidade de questões prejudiciais cujos autos de reenvio não ofereçam informações suficientes, não expliquem as razões da escolha das disposições comunitárias em causa e a relação entre estas e a legislação nacional aplicável ao processo.

17. Tal como o Governo italiano alega — e a Comissão se vê igualmente obrigada a reconhecer — nos autos de reenvio não se referem alguns dos dados do litígio com relevância para a solução da questão, na medida em que não esclarece suficientemente se os bens objecto das liquidações tributárias cujo reembolso se pretende procediam ou não, de facto, de países terceiros, e, concretamente, quais. Omissão que talvez pudesse imputar-se ao facto de o órgão jurisdicional nacional ter proferido o despacho após receber o pedido da autora (Março de 1994) e a contestação do avvocato dello Stato italiano (Abril de 1994), sem, por seu lado, tomar qualquer medida destinada à determinação e comprovação dos factos cujos contornos, no que se refere à procedência dos bens, tão pouco resultavam com exactidão dos documentos juntos aos articulados.

18. Também é certo — embora seja de menor importância para efeitos da admissibilidade — que, nas questões submetidas, as referências indistintas que se fazem às quantias cobradas a título de serviços aduaneiros, sem mais especificações, podem conduzir a

3 — V. os acórdãos de 16 de Julho de 1992, Meilicke (C-83/91, Colect., p. I-4871), e de 3 de Março de 1994, Vaneetveld (C-316/93, Colect., p. I-763).

4 — V. o acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o. (C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Colect., p. I-393), v. igualmente o despacho de 7 de Abril de 1995, Grau Gomis (C-167/94, Colect., p. I-1023).

confusões, pois sabe-se que estes serviços podem revestir diversas formas, cada um com um regime próprio: serviços prestados fora do horário normal de trabalho, ou fora do recinto aduaneiro, ou simultaneamente a vários operadores.

19. Semelhantes imprecisões não deveriam, no entanto, servir de base a um juízo de inadmissibilidade. Por um lado, foi a própria Avvocatura dello Stato italiano que, na defesa da amministrazione doganale (ministero delle Finanze) face ao primitivo pedido, sustentou que nem todas as importações em questão tinham por objecto mercadorias de procedência comunitária, o que equivale a dizer que se tratava tanto de bens com essa procedência, como de bens importados de países terceiros. Por outro lado, é pouco importante que se acumulem referências às taxas ou encargos cobrados por um ou outro dos serviços já referidos, quando ficou claramente esclarecido no processo principal que se trata precisamente de quantias cobradas como contraprestação de serviços aduaneiros prestados fora do horário normal.

20. Além disso, não pode esquecer-se que a administração demandada tem em seu poder os elementos de prova necessários para determinar a procedência extracomunitária dos bens, cuja importação foi onerada com os encargos em litígio, pois trata-se de operações aduaneiras registadas. Em consequência, a referida administração não só reconheceu *a sensu contrario* a tese da autora sobre a origem extracomunitária de «algumas» das mercadorias oneradas, como teria podido demonstrar documentalmente o contrário, o que não fez. Deve ter-se em conta que no pedido original se pedia ao giudice conciliatore a abertura da fase de produção de prova precisamente para que a alfândega de Segrate — Aeroporto de Linate (Milão), fornecesse informações sobre os elementos de facto referentes às importações em questão.

21. Em conclusão, mesmo reconhecendo que teria sido desejável uma maior precisão sobre a origem extracomunitária das trocas comerciais que deram origem aos encargos cuja devolução, em concreto, se solicita, não se deve declarar a inadmissibilidade do processo com esse fundamento, pois, na verdade, ambas as partes acabaram por reconhecer que, pelo menos, algumas das mercadorias importadas pela sociedade demandante, objecto dos encargos em questão, procediam de países terceiros.

Enquadramento jurídico nacional e enquadramento jurídico comunitário

22. As questões prejudiciais, na sua formulação original, referiam-se, em primeiro lugar, à norma italiana sobre a repetição do indevido, para ulteriormente pôr em evidência a jurisprudência que considera contrários ao direito comunitário determinados encargos suportados pela sociedade autora.

23. Para uma melhor compreensão do litígio, parece ser aconselhável fazer uma referência sumária à lei italiana que a administração invocou num primeiro momento para se opor à acção de restituição, lei cuja inaplicabilidade mais tarde reconheceu após paradoxalmente invocar o «carácter não fiscal» das quantias objecto do pedido de reembolso. Trata-se da Lei n.° 428, cujo artigo 29.°, intitulado «Reembolso dos encargos considerados incompatíveis com as normas comunitárias», continha as seguintes disposições:

— alarga, no seu n.° 1, o prazo quinquenal de caducidade previsto pelo artigo 91.° do texto único das disposições legislativas em matéria aduaneira a todas as acções de reembolso de quantias pagas em conexão com operações aduaneiras; não obstante, reduz para três anos o referido prazo de caducidade, bem como o de prescrição previsto no artigo 84.° do mesmo texto único, a partir do nonagésimo dia posterior à entrada em vigor da lei;

— dispõe, no seu n.° 2, que «devolver-se-ão os direitos aduaneiros sobre a importação, os impostos de fabrico, os impostos sobre o consumo, o suplemento de preço do açúcar e os direitos do Estado cobrados em conformidade com disposições nacionais incompatíveis com normas comunitárias, a não ser que o encargo correspondente tenha sido repercutido noutros sujeitos»;

— estabelece, no seu n.° 7, que a disposição contida no citado n.° 2 se aplicará mesmo quando a devolução se refira a quantias pagas antes da data da entrada em vigor da mesma lei (27 de Janeiro de 1991).

24. A autora alegava que a aplicação desta norma à devolução dos encargos em questão viola o direito comunitário, pois sujeita o exercício do direito à devolução de fundos públicos incompatíveis com aquele ordenamento a prazos mais onerosos para os interessados do que os impostos pelo direito comum e, além disso, fá-lo com efeitos retroactivos; denunciava igualmente a violação do direito comunitário que, em seu entender, a lei continha, ao limitar a acção de reembolso aos casos em que não se verificasse repercussão ou transferência do encargo para terceiros.

25. Embora o Governo italiano tenha admitido tardiamente a inaplicabilidade da Lei n.° 428 ao caso em apreço (sem que, ao que parece, isso tenha implicado a total aceitação do pedido do autor, que teria tornado desnecessária a continuação do processo principal), já não é necessário confrontar o conteúdo da norma com as obrigações decorrentes do direito comunitário com vista à devolução das quantias indevidamente cobradas.

26. No que se refere às quantias pagas aos serviços aduaneiros italianos por serviços prestados «fora do horário» e ao cálculo do «custo do serviço», o Tribunal de Justiça já tinha declarado a sua parcial incompatibilidade com o direito comunitário nos acórdãos de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália, 340/87 [5], e de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89 [6], respectivamente.

27. No primeiro dos referidos acórdãos, o Tribunal de Justiça analisou o artigo 11.° do Decreto n.° 43 do presidente da República Italiana, de 23 de Janeiro de 1973, através do qual se coordenam as disposições legislativas em matéria aduaneira, após as alterações introduzidas pelo n.° 2 do artigo 1.° do Decreto n.° 254 de 8 de Maio de 1985. Nos termos dessa lei, cobrava-se uma importância correspondente ao custo do serviço pelas operações aduaneiras efectuadas durante o período de abertura dos serviços que excedesse o horário normal de trabalho dos empregados civis do Estado, horário que na República Italiana era de seis horas por dia, de segunda a sábado. O acórdão analisou igualmente o artigo 15.° do citado Decreto n.° 254, que dispunha, de um modo mais geral, que os controlos e as formalidades administrativas contemplados no referido decreto, levados a cabo durante as horas de abertura dos serviços que excedam o horário dos empregados civis do Estado, são efectuados contra pagamento do custo do serviço.

5 — Colect., p. 1483.
6 — Colect., p. I-1575.

28. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que:

«a República Italiana, ao onerar os operadores económicos, no comércio intracomunitário, com o custo dos controlos e formalidades administrativas efectuados durante uma parte das horas normais de abertura dos serviços aduaneiros dos postos fronteiriços fixadas pelo artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, da Directiva 83/643 do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-Membros, com a redacção da Directiva 87/53, não cumpriu as obrigações que incumbem por força dos artigos 9.° e 12.° do Tratado CEE».

29. No segundo dos citados acórdãos (quer dizer, acórdão Comissão/Itália, 209/89), o Tribunal de Justiça declarou ser igualmente incompatível com o direito comunitário exigir individualmente de cada empresa, em caso de serviços prestados simultaneamente a várias empresas, aquando do cumprimento de formalidades aduaneiras no âmbito do comércio intracomunitário, o pagamento de um montante não proporcional ao custo dos serviços aduaneiros prestados. Os referidos encargos eram tanto os devidos por serviços prestados fora do horário normal de trabalho, como as contraprestações por serviços

prestados no exterior do recinto aduaneiro, uns e outros regulados pelos decretos ministeriais italianos de 29 de Julho de 1971 e de 30 de Janeiro de 1979.

Quanto à primeira questão colocada

30. O juiz de reenvio pergunta se as disposições do segundo travessão no n.° 1 do artigo 5.° da Directiva 83/643/CEE [7] também são aplicáveis às operações aduaneiras que têm por objecto as trocas comerciais extracomunitárias, em especial, as operações aduaneiras relativas aos produtos contemplados nos acordos celebrados entre a CEE e os países da EFTA.

31. Embora, como a Comissão acertadamente afirma nas suas observações, a questão tenha hoje um significado sobretudo histórico, dada a criação do Espaço Económico Europeu, não se pode excluir a sua relevância para o litígio submetido ao juiz *a quo*, tendo em vista as datas em que ocorreram os factos em discussão.

32. O referido artigo 5.° regula as horas normais de abertura dos serviços aduaneiros dos postos fronteiriços. Trata-se de mais uma norma, entre outras, através da qual a Directiva 83/643 pretendia facilitar os controlos físicos e as formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-Membros.

33. Nos termos do n.° 1 do artigo 1.° da citada directiva:

«Sem prejuízo das disposições especiais em vigor no âmbito de regulamentações gerais ou específicas, a presente directiva aplica-se aos controlos físicos e às formalidades administrativas, a seguir denominados 'controlos' e 'formalidades', respeitantes aos transportes de mercadorias que tenham que atravessar:

— uma fronteira interna da Comunidade

ou

— uma fronteira externa, quando o transporte entre Estados-Membros inclui a travessia de um país terceiro.»

7 — Directiva do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-Membros (JO L 359, p. 8; EE 07 F3 p. 187).

34. Como já tinha sido afirmado pelo advogado-geral Van Gerven nas suas conclusões no processo 340/87, Comissão/Itália [8]: «a Directiva 83/643/CEE, segundo os seus preâmbulos e texto, só é aplicável à circulação *intracomunitária* das mercadorias... é claro que não se aplica à circulação de mercadorias entre Estados-Membros e países terceiros, noutros termos, quando se trate de mercadorias que não estão ainda sob o regime da livre circulação de mercadorias».

35. Esta afirmação deve, uma vez mais, ser repetida. A Directiva 83/643 aplicava-se às trocas comerciais intracomunitárias e não às operações comerciais extracomunitárias que cada Estado-Membro realiza com países terceiros. Alargar os seus efeitos a este tipo de operações é exceder os limites estabelecidos pela formulação da disposição.

36. Em especial, já que a primeira questão prejudicial se refere expressamente aos horários de abertura, da Directiva 86/643 não se pode inferir que os Estados-Membros são obrigados a manter as alfândegas abertas para os intercâmbios extracomunitários durante o mesmo tempo que para os intracomunitários, nem que a jornada ou horário de trabalho dos serviços aduaneiros tenha que ser idêntica num e noutro caso.

8 — Já referido na nota 5.

37. Isto não obsta a que alguns dos regulamentos que deram execução, na Comunidade, aos acordos celebrados pela CEE e os países da EFTA e aos protocolos complementares aos referidos acordos e às suas posteriores alterações, contenham remissões para a Directiva 86/643, de modo que, em casos específicos, obrigue à aplicação das normas deste último diploma. Se assim for, a aplicabilidade da Directiva 86/643 a determinadas trocas extracomunitárias deriva não do seu próprio teor, mas da remissão que para ela fazem outras normas comunitárias vinculantes, reguladoras dessas trocas.

Quanto à segunda questão colocada

38. Na sua última questão, o juiz de reenvio interroga-se sobre se os princípios relativos ao comércio intracomunitário enunciados pelo já citado acórdão de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, processo C-209/89, no que toca à proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, também são aplicáveis ao comércio com países terceiros.

39. Em especial, pretende saber se também em relação às operações aduaneiras que têm por objecto o comércio com países terceiros o direito comunitário impede o estabelecimento e/ou a manutenção, por parte de um Estado-Membro, de uma legislação nacional nos termos da qual se exige aos operadores

privados o pagamento do custo do serviço «fora do horário» (quer dizer, fora do horário normal do serviço) não na base do custo horário do pessoal efectivamente utilizado nas operações aduaneiras solicitadas pelo despachante aduaneiro e efectuadas ao mesmo tempo, mas com base numa retribuição única, por cada uma das operações aduaneiras solicitadas, calculada segundo o tipo e duração do serviço mais oneroso prestado, e independentemente do pagamento devido separadamente efectuado por cada uma das outras operações aduaneiras solicitadas ao despachante e efectuadas no momento.

40. Tal mecanismo de encargo aduaneiro foi declarado incompatível com o direito comunitário pelo referido acórdão deste Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, no que respeita aos intercâmbios comerciais intracomunitários. O Tribunal de Justiça entendeu, como já se recordou [9], que se tratava de um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, na acepção dos artigos 9.°, 12.°, 13.° e 16.° do Tratado, na medida em que impunha o pagamento de uma contraprestação desproporcionada em relação ao serviço prestado aos agentes económicos respectivos.

41. A aplicação desta mesma consequência jurídica ao comércio com países terceiros podia apresentar certas dificuldades derivadas não da definição concreta deste encargo específico (cujo carácter de imposição de direito público é dificilmente contestável), mas das consequências que suporia a sua generalização a todo o tipo de países, produtos e encargos. Daí que a Comissão, nas suas observações, realce o aspecto delicado da questão.

42. Há que considerar separadamente duas hipóteses bem distintas:

a) intercâmbios com países terceiros, regulados por acordos bilaterais ou multilaterais, em que a Comunidade Económica Europeia seja parte, quando esses acordos proíbam os encargos de efeito equivalente. A estes intercâmbios podem equiparar-se os que se regem por regulamentações sectoriais (como as relativas às organizações comuns de mercados de diferentes produtos agrícolas) que contenham a mesma proibição;

b) intercâmbios comerciais com países terceiros que não tenham subscrito acordos com a referida proibição, a respeito de bens não incluídos numa organização comum de mercados.

43. É precisamente a primeira hipótese que se verifica no âmbito da EFTA, a que de modo específico se refere a decisão de reenvio: os acordos celebrados em 1972 com os

9 — V. ponto 29, *supra*.

diferentes Estados [10] — que, como recorda a Comissão, foram posteriormente reagrupados no acordo relativo ao Espaço Económico Europeu [11] — continham a proibição de encargos de efeito equivalente, o que igualmente sucede com outros acordos bilaterais concluídos com países terceiros ou acordos multilaterais em que a Comunidade era parte.

44. Nestes casos, nem o alcance da noção de «encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros» nem o direito subjectivo dos operadores económicos de se oporem ao pagamento desses encargos [12] podem entender-se de forma substancialmente distinta daquela a que a jurisprudência do Tribunal de Justiça chegou através do seus acórdãos relativos ao comércio intracomunitário. O mesmo vale, ainda com mais razão, a respeito da proibição análoga contida nos regulamentos de organização de mercados agrícolas [13].

45. Na segunda das hipóteses consideradas (ausência de disposições convencionais ou sectoriais a respeito de certos países e tipos de produtos), o problema suscita maiores dificuldades.

46. No acórdão do Tribunal de Justiça proferido em 13 de Dezembro de 1973, processos apensos 37/73 e 38/73, Sociaal fonds voor de Diamantarbeiders [14], relativos a uma questão prejudicial que tinha «essencialmente por objecto esclarecer se, e em que medida, os Estados-Membros podem introduzir ou manter, depois de 1 de Julho de 1968, encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, cobrados na importação de produtos provenientes directamente de países terceiro e em que condições são eventualmente obrigados a suprimi-los», sustentou que «os Estados-Membros não podem, a partir do estabelecimento da pauta aduaneira comum, introduzir unilateralmente novos encargos às importações provenientes directamente de países terceiros, nem aumentar aqueles que nessa data se encontravam em vigor».

47. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça considerou que a questão relativa à aplicação destes encargos (de efeito equivalente) nas trocas comerciais com países terceiros tinha de se resolver tendo em conta, ao mesmo tempo, as exigências decorrentes do estabelecimento da pauta aduaneira comum e as que resultam de uma política comercial

10 — Com a República da Áustria (JO 1972, L 300, p. 12; EE 11 F2 p. 4); com o Reino da Suécia (JO 1972, L 300, p. 97; EE 11 F2 p. 99); com a Confederação Helvética e com o Principado de Liechtenstein (JO 1972, L 300, pp. 189 e 281; EE 11 F2 pp. 191 e 283); com a República da Islândia (JO 1972, L 301, p. 2; EE 11 F3 p. 6); com o Reino da Noruega (JO 1973, L 171, p. 2; EE 11 F4 p. 19); com a República da Finlândia (JO 1973, L 328, p. 2; EE 11 F4 p. 151).

11 — JO 1944, L 1, p. 3.

12 — V. acórdão de 5 de Fevereiro de 1976, Bresciani (87/75, Colect., p. 61), sobre o efeito direito da proibição de encargos de efeito equivalente contida no n.° 1 do artigo 2.° da Convenção de Yaundé de 20 de Julho de 1969.

13 — V. neste sentido os acórdãos de 14 de Dezembro de 1971, Politi (43/71, Colect., p. 419, e de 9 de Julho de 1975, Schroeder (21/75, Colect., p. 325).

14 — Colect., p. 633.

comum, na acepção dos artigos 110.° a 116.° do Tratado.

48. Sob o primeiro ponto de vista, mesmo que a pauta aduaneira comum, estabelecida inicialmente através do Regulamento (CEE) n.° 950/68 do Conselho, de 20 de Junho de 1968 [15], não tenha expressamente previsto a supressão ou equiparação de outros encargos que não sejam os direitos aduaneiros propriamente ditos, da sua finalidade — afirmava o acórdão — deduz-se que proíbe que os Estados-Membros modifiquem o grau de protecção definido pela pauta aduaneira comum, através de imposições que acrescem a esses direitos.

49. Na perspectiva da política comercial comum, o mesmo acórdão considerava que os encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros podem ser incompatíveis com ela, na medida em que, de acordo com o n.° 1 do artigo 113.° do Tratado, a política comercial comum se baseia em princípios uniformes (particularmente no que se refere às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais, à prossecução da uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de protecção comercial) e a definição destes princípios implica, como a própria pauta aduaneira comum, a supressão das disparidades nacionais, fiscais e comerciais que afectam as trocas comerciais com países terceiros.

15 — JO L 172, p. 1; EE 02 F1 p. 11.

50. A análoga conclusão se chegou no já citado acórdão de 30 de Maio de 1989 no processo Comissão/Itália, 340/87 [16], ao afirmar-se, relativamente às operações aduaneiras correspondentes a trocas comerciais com países terceiros, que «os Estados-Membros, em regra geral, não têm a faculdade de acrescentar imposições nacionais aos direitos devidos por força da regulamentação comunitária, sob pena de fazerem perder a esta a sua necessária uniformidade». Os acórdãos de 16 de Março de 1983 no processo Siot [17] e nos processos apensos SPI e Sami [18] encontram-se redigidos em termos similares.

51. Em meu entender, esta linha jurisprudencial deve manter-se. A política comercial comum está intimamente ligada ao estabelecimento de uma união aduaneira homogénea que assenta numa pauta comum aplicável às importações de produtos originários de países terceiros. O referido regime unitário, para ser coerente e eficaz, implica tanto a supressão das restrições quantitativas [19] adoptadas de modo unilateral por um Estado-Membro, como das imposições nacionais unilaterais sobre a importação daqueles

16 — V. ponto 27, *supra*.

17 — 266/81, Recueil, p. 731.

18 — 267/81, 268/81 e 269/81, Recueil, p. 801.

19 — Assim o dispunha expressamente o Regulamento (CEE) n.° 288/82 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1982, que fixa o regime comum aplicável às importações de produtos originários da Jugoslávia na sequência da adesão da República Helénica à Comunidade (JO L 30, p. 1; EE 11 F15 p. 142), que se encontrava em vigor na data a que se referem os presentes autos, e sem prejuízo de admitir determinadas medidas estatais de salvaguarda e restrições em condições análogas aplicáveis ao comércio intracomunitário.

produtos, imposições a que se podem equiparar os encargos de efeito equivalente [20].

52. Admitir outra solução seria como desvirtuar a aplicação da pauta aduaneira comum, pois os Estados-Membros poderiam facilmente modificar o nível dos encargos pautais resultante da sua aplicação, através do procedimento indirecto de exigir o pagamento de outros encargos que teriam o mesmo efeito. A cobrança adicional de direitos ou encargos similares a direitos aduaneiros — com o mesmo efeito tributário — unilateralmente impostos por cada Estado-Membro aos produtos procedentes de países terceiros subverteria, na prática, a uniformidade do sistema aduaneiro comunitário.

53. No entanto, é certo que essas considerações não podem aplicar-se indiscriminadamente a qualquer imposição interna. Adquirem plena validade enquanto aplicáveis, precisamente, ao tratamento aduaneiro das mercadorias procedentes de países terceiros oneradas com encargos que têm o mesmo efeito que os direitos aduaneiros sobre produtos importados.

54. O anterior esclarecimento é necessário para dissipar alguma dúvida que possa surgir a propósito da leitura do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1994, OTO [21], que, ao pronunciar-se sobre uma imposição interna, afirma:

«Ora, é igualmente jurisprudência constante que o artigo 95.° do Tratado só é aplicável às mercadorias provenientes de Estados-Membros e, eventualmente, às mercadorias originárias de países terceiros que se encontram em livre prática nos Estados-Membros. Daqui resulta que esta disposição não é aplicável aos produtos importados directamente de países terceiros (v. acórdão Simba e o., já referido, n.° 14) [22].

...

Quanto a uma eventual aplicação do artigo 113.° do Tratado, há que notar, por um lado, que o Tratado não contém, quanto às trocas com os países terceiros, qualquer regra semelhante ao artigo 95.° no que respeita às imposições internas, sem prejuízo todavia das disposições convencionais eventualmente em vigor entre a Comunidade e o país de origem de uma mercadoria determinada (v. acórdão de 10 de Outubro de 1978, Hansen, 148/77,

20 — O Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, pelo qual se aprova o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1), define expressamente como «direitos de importação» tanto os direitos aduaneiros propriamente ditos, como os encargos de efeito equivalente estabelecidos para importação das mercadorias.

21 — C-130/92, Colect., p. I-3281, n.os 18 e 20.

22 — Acórdão de 9 de Junho de 1992 (C-228/90, C-234/90, C-239/90 e C-353/90, Colect., p. I-3713).

Recueil, p. 1787, n.° 24) e, por outro lado, que, embora o artigo 113.° atribua à Comunidade competências que lhe permitem tomar todas as medidas adequadas em matéria de política comercial comum, esta disposição não fornece, enquanto tal, nenhum critério jurídico suficientemente preciso para permitir fazer uma apreciação das imposições nacionais contestadas (v. acórdão de 16 de Março de 1983, Siot, 266/81, Recueil, p. 731, n.° 29).»

55. Importa recordar que a imposição nacional analisada no acórdão OTO era um imposto sobre o consumo, parte integrante do sistema geral italiano de imposições internas, que se aplicava com base num critério objectivo, independentemente da origem do produto, não afectando, portanto, directa e exclusivamente as importações. Este tipo de imposição não pode ser qualificado de encargo de efeito equivalente a direitos aduaneiros na importação, e, nessa medida, as considerações tecidas pelo Tribunal de Justiça a esse respeito não lhe são aplicáveis: no primeiro caso, a norma de referência é o artigo 95.° do Tratado (no âmbito do título V sobre competência, fiscalidade e aproximação das legislações), enquanto, no segundo, a proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos na importação deriva da aplicação conjugada do artigo 113.° (política comercial comum) com o artigo 9.° (estabelecimento da pauta aduaneira comum).

56. Nestas condições, a solução a dar à última questão formulada pelo juiz de reenvio deve partir da base, mais geral, da manutenção do princípio da uniformidade da política comercial e pautal comum, proibindo que cada um dos Estados-Membros, de modo unilateral, possa exigir encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros nas suas operações comerciais com países terceiros.

57. Diferentemente dos pressupostos examinados no referido acórdão Diamantarbeiders [23], não se devem levantar, neste litígio, problemas temporais relativos à manutenção em vigor, a título excepcional, daqueles encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros na importação que vigoraram antes da aprovação da pauta aduaneira comum. É claro que no caso em apreço a implementação das medidas controvertidas se verificou posteriormente a 1 de Julho de 1968, data de entrada em vigor da pauta aduaneira comum: os decretos ministeriais italianos que o juiz cita na sua segunda questão como aplicáveis têm as datas de 20 de Julho de 1971 e de 30 de Janeiro de 1979.

58. Finalmente, há que prestar alguns esclarecimentos complementares sobre o alcance

23 — V. ponto 46, *supra*.

da proibição deste tipo de medidas relativamente às trocas extracomunitárias. Como o Tribunal já referiu no acórdão de 28 de Junho de 1978, Simmenthal [24], a referida proibição não possui o carácter incondicional e absoluto da relativa às trocas intracomunitárias, podendo as autoridades comunitárias estabelecer ou admitir excepções e derrogações, tudo isto com o objectivo de assegurar a uniformidade nas condições de importação de produtos procedentes de países terceiros, que é o objectivo da política comercial comum.

59. No caso em apreço, não consta — nem o Governo italiano nem a Comissão fizeram qualquer alusão a isso — que as autoridades comunitárias tenham adoptado disposições específicas em nome da uniformidade da política comercial comum, que permitissem àquele governo estabelecer ou manter, no que toca às trocas comerciais extracomunitárias, as medidas de efeito equivalente a direitos de importação a que se refere o juiz de reenvio na sua segunda questão.

60. Assim, a conclusão a que o Tribunal de Justiça chegou no seu acórdão de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, em que considerou como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros determinadas taxas italianas (seja qual for a denominação que se lhes dê e independentemente do Governo italiano agora negar o seu carácter fiscal, que antes admitiu) exigidas como contraprestação do custo dos serviços aduaneiros prestados simultaneamente a várias empresas, relativamente a operações de comércio intracomunitário, é, na mesma medida, igualmente válida no que toca ao comércio extracomunitário.

61. Por outras palavras, enquanto os encargos objecto do acórdão já citado oneravam de forma desproporcionada os operadores económicos com custos que não correspondiam a serviços realmente prestados, em virtude da passagem pela alfândega de determinadas mercadorias, o seu carácter de encargo de efeito equivalente a direitos aduaneiros na importação era inegável, do mesmo modo que a sua incompatibilidade com o direito comunitário. E essa conclusão era aplicável tanto às trocas intracomunitárias como às importações extracomunitárias, na falta de disposições convencionais ou especiais relativas a determinados tipos de produtos ou a determinados países terceiros, que se prove beneficiarem de um regime especial.

24 — 70/77, Recueil, p. 1453.

Conclusão

Em consequência, sugiro que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais colocadas pelo giudice conciliatore di Milano da seguinte forma:

«1) A Directiva 83/643/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas do transporte de mercadorias entre Estados-Membros, aplica-se apenas às trocas comerciais intracomunitárias e não às operações comerciais extracomunitárias que cada Estado realize com países terceiros.

2) Sem prejuízo das disposições convencionais ou especiais relativas a determinados tipos de produtos ou a determinados países terceiros, as considerações contidas no acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, sobre os encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros aí analisados, também são aplicáveis ao comércio com os países terceiros.»