ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
17 de Setembro de 1996 *

Nos processos apensos C-246/94, C-247/94, C-248/94 e C-249/94,

que têm por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Corte suprema di cassazione, destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e o.

e

Amministrazione delle Finanze dello Stato,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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 (JO L 179, p. 31; EE 02 F6 p. 43), e 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 (JO L 77, p. 18; EE 03 F12 p. 100), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1384/77 da Comissão, de 27 de Junho de 1977 (JO L 157, p. 16; EE 03 F12 p. 213), bem como sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 1121/87 da Comissão, de 23 de Abril de 1987, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 612/77 e (CEE) n.° 1136/79 no que diz respeito à liberação da garantia no âmbito de certos regimes especiais de importação no sector da carne de bovino (JO L 109, p. 12),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris (relator), presidente de secção, G. Hirsch e G. F. Mancini, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e da Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl, por Nicola Muscolo, advogado no foro de Trieste,

— em representação do Governo italiano, pelo professor Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Ivo Maria Braguglia, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Eugenio de March, consultor jurídico, e Antonio Aresu, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Bruno Cavicchi, demandado no processo C-249/94, representado por Giampaolo Gei, advogado no foro de Trieste, do Governo italiano, representado por Danilo del Gaizo, avvocato dello Stato, e da Comissão, representada por Antonio Aresu, na audiência de 14 de Dezembro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Março de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por quatro despachos de 2 de Maio de 1994, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 12 de Setembro seguinte, a Corte suprema de cassazione colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, três questões prejudiciais sobre a interpretação da Directiva 79/623/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1979, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de dívida aduaneira (JO L 179, p. 31; EE 02 F6 p. 43), e 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 (JO L 77, p. 18; EE 03 F12 p. 100), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1384/77 da Comissão, de 27 de Junho de 1977 (JO L 157, p. 16; EE 03 F12 p. 213), bem como sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 1121/87 da Comissão, de 23 de Abril de 1987, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 612/77 e (CEE) n.° 1136/79 no que diz respeito à liberação da garantia no âmbito de certos regimes especiais de importação no sector da carne de bovino (JO L 109, p. 12).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de litígios que opõem três explorações agrícolas italianas às autoridades aduaneiras italianas, a propósito da perda do benefício da suspensão do direito nivelador devido na importação de novilhos destinados à engorda.

3 O artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), na redacção dada pelo artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 425/77 do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1977 (JO L 61, p. 1; EE 03 F12 p. 19), prevê, enquanto regime especial, a possibilidade de uma suspensão total ou parcial do direito nivelador normalmente aplicável na importação de novilhos destinados à engorda.

4 As modalidades de aplicação desse regime foram fixadas pelo Regulamento n.° 612/77, cujo artigo 1.° prevê:

«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:

a) A declaração escrita por parte do importador, feita no momento da importação, de que os novilhos se destinam, no Estado-Membro de importação, a ser engordados durante um período de 120 dias a partir do dia de colocação em livre prática;

b) A constituição, por parte do importador, de uma caução de montante igual ao montante suspenso do direito nivelador em vigor no dia da importação;

c) ...

2. ...

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

b) ...

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 de colocação em livre prática, o montante da caução considera-se perdido a título de direito nivelador.

5. ...»

5 Esta disposição foi alterada pelo artigo 7.° do Regulamento n.° 1384/77, a fim de evitar o risco de certos abusos.

6 O artigo 7.° do Regulamento n.° 1384/77 acrescenta, assim, uma condição suplementar às referidas no artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 612/77. Com efeito, dispõe que o benefício da suspensão total ou parcial do direito nivelador 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».

7 Além disso, através desta mesma disposição, foi acrescentada uma nova condição ao artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 612/77, segundo a qual a caução só será liberada se for apresentada a prova de que o novilho «foi engordado na exploração ou explorações indicadas nos termos da alínea d) do n.° 1».

8 O Regulamento n.° 1121/87, que introduz uma certa proporcionalidade quanto à liberação da garantia constituída, dispõe, no seu artigo 1.°, que é aditado ao n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 612/77 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.»

9 A Directiva 79/623 prevê, no seu artigo 2.°:

«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;

...»

10 Esta directiva foi revogada, depois dos factos ocorridos nos processos principais, pelo Regulamento (CEE) n.° 2144/87 do Conselho, de 13 de Julho de 1987, relativo à dívida aduaneira (JO L 201, p. 15), que retomou as suas disposições completando-as.

11 Três explorações agrícolas italianas, a Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, a Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl e a Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, importaram para Itália, entre 1982 e 1985, lotes de novilhos destinados à engorda.

12 Resulta dos autos que o regime especial comunitário relativo à suspensão do direito nivelador tinha sido respeitado, com excepção de uma das condições nele enunciadas, isto é, a obrigação, prevista no artigo 1.° do Regulamento n.° 612/77, alterado, de indicar às autoridades italianas, no prazo de um mês a contar da data de importação, a localidade onde os novilhos eram engordados. Com efeito, a Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio enviou essa informação à estância aduaneira competente com alguns dias de atraso, ao passo que a Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl tinha-a comunicado dentro dos prazos, mas, por erro, às comunas no território das quais estavam situadas as explorações de engorda, em vez de a transmitir à estância aduaneira competente, e a Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli tinha-se esquecido de indicar à estância aduaneira a localização da exploração de engorda. Por outro lado, pode ser deduzido dos autos que a Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl também não tinha apresentado, nos prazos previstos pelo artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 612/77, a prova de que os novilhos importados não tinham sido abatidos durante um período de pelo menos 120 dias após a sua importação.

13 As autoridades aduaneiras italianas consideraram que, tendo em conta estes incumprimentos, as explorações agrícolas em questão tinham perdido o benefício da suspensão do direito nivelador na importação, de modo que exigiram o pagamento dos direitos aduaneiros devidos e consideraram perdidas, na sua totalidade, as garantias constituídas no momento da importação.

14 As três empresas em causa accionaram então judicialmente a Amministrazione delle Finanze dello Stato no Tribunale de Trieste, alegando que a pretensão das autoridades aduaneiras, baseada no incumprimento de uma obrigação secundária e formal, era ilícita face ao direito comunitário, uma vez que a obrigação principal, que consistiria na engorda dos bovinos importados, durante 120 dias, numa exploração de engorda, tinha sido respeitada.

15 A Corte suprema di cassazione, a quem o litígio foi submetido em último lugar, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«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.»

Quanto à primeira questão

16 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta essencialmente se o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 tem efeito directo e cria, relativamente aos particulares, direitos que estes podem invocar contra o Estado-Membro que não transpôs para o direito nacional essa directiva e que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger.

17 Segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker, 8/81, Recueil, p. 53, n.° 25, e de 22 de Junho de 1989, Costanzo, 103/88, Colect., p. 1839, n.° 29), em todos os casos em que, atento o seu conteúdo, disposições de uma directiva parecem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado nos tribunais nacionais, quer quando este não fez a sua transposição para o direito nacional nos prazos previstos na directiva quer quando tenha feito uma transposição incorrecta.

18 Uma disposição comunitária é incondicional quando enuncia uma obrigação que não é acompanhada de qualquer condição nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto das instituições da Comunidade ou dos Estados-Membros (v., nomeadamente, acórdão de 3 de Abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, 28/67, Colect., pp. 787, 791).

19 Por outro lado, uma disposição é suficientemente precisa para ser invocada por um particular e aplicada pelo juiz, quando enuncia uma obrigação em termos inequívocos (acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, Colect., p. 723, e de 4 de Dezembro de 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, Colect., p. 3855).

20 O artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 tem, precisamente, estas características.

21 Com efeito, há que salientar a este respeito que, em conformidade com o seu quinto considerando, o objectivo prosseguido pela Directiva 79/623 é o de 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.

22 Este objectivo de aplicação uniforme, no que diz respeito quer ao momento da constituição da dívida aduaneira, quer à aplicação, como no caso concreto, de uma eventual vantagem aduaneira, seria comprometido se fosse reconhecida às autoridades nacionais competentes uma margem discricionária que implicasse a escolha de condições ou de formalidades diferentes das previstas pela Directiva 79/623.

23 No caso em apreço, o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 enuncia claramente a possibilidade de o particular em causa provar que os incumprimentos que cometeu não tiveram reais consequências sobre o funcionamento correcto do regime aduaneiro considerado, o que implica a obrigação incondicional e inequívoca das autoridades nacionais de examinarem as provas apresentadas.

24 Assim, a parte da frase «... a contento das autoridades competentes...», contida no artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623, supérflua em si mesma, mais não faz do que insistir na função de verificação que compete, de qualquer modo, às autoridades nacionais competentes, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais. Aliás, é significativo a este respeito salientar que o artigo 2.°, alínea d), do Regulamento n.° 2144/87, que substituiu o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623, não inclui esta parte da frase.

25 Por último, há que recordar que, no acórdão de 5 de Outubro de 1983, Esercizio Magazzini Generali e Mellina Agosta (186/82 e 187/82, Recueil, p. 2951), o Tribunal de Justiça reconheceu, embora de modo implícito, o efeito directo do artigo 4.° da directiva, disposição análoga à aqui em análise.

26 Assim, há que responder à primeira questão que o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 tem efeito directo e cria, relativamente aos particulares, direitos que estes podem invocar contra um Estado-Membro que não transpôs para o direito nacional essa directiva e que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger.

Quanto à segunda questão

27 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta essencialmente se o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 é igualmente aplicável em caso de violação do Regulamento n.° 612/77, alterado.

28 O Governo italiano sustenta a este respeito que o incumprimento das obrigações enunciadas no Regulamento n.° 612/77 é já considerado pelo próprio legislador comunitário um incumprimento importante que perturba o funcionamento correcto do regime especial em causa. Assim, nesse caso, a dívida aduaneira na importação teria sido constituída, sem análise de outras condições.

29 Este raciocínio não pode ser seguido.

30 A Directiva 79/623, que foi posteriormente substituída pelo Regulamento n.° 2144/87, depois pelo Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1), constitui um texto de aplicação geral, cujo objectivo é harmonizar as regras que regem a dívida aduaneira.

31 O Regulamento n.° 612/77, alterado, foi adoptado pela Comissão com fundamento na competência que lhe tinha sido atribuída pelo Conselho, a fim de fixar as modalidades de aplicação do regime especial previsto no artigo 13.° do Regulamento n.° 805/68. Por conseguinte, as disposições do Regulamento n.° 612/77, adoptadas com base numa delegação legislativa num domínio específico, não podem tornar inoperantes as regras de aplicação geral da Directiva 79/623, e nomeadamente as do artigo 2.°, alínea d), que prevêem o direito de o particular em causa provar que o incumprimento que lhe é imputado não teve reais consequências no funcionamento do regime aduaneiro considerado.

32 No caso concreto, as irregularidades imputadas aos particulares em causa são de gravidade consideravelmente diferente. Cabe às autoridades nacionais competentes apreciar, caso a caso, sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais, se as explorações agrícolas em questão conseguiram provar que as referidas irregularidades não tiveram reais consequências no funcionamento do regime aduaneiro considerado.

33 Assim, há que responder ao órgão jurisdicional que o artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 é igualmente aplicável em caso de violação do Regulamento n.° 612/77, alterado.

Quanto à terceira questão

34 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão colocada, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

35 As despesas efectuadas pelo Governo italiano 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Corte suprema di cassazione, por despachos de 2 de Maio de 1994, declara:

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 efeito directo e cria, relativamente aos particulares, direitos que estes podem invocar contra um Estado-Membro que não transpôs para o direito nacional essa directiva e que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger.**

2) **O artigo 2.°, alínea d), da Directiva 79/623 é igualmente aplicável em caso de violação 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 Regulamento (CEE) n.° 1384/77 da Comissão, de 27 de Junho de 1977.**

Kakouris Hirsch Mancini

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Setembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris