CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GERHARD REISCHL

apresentadas em 25 de Janeiro de 1979 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O processo a título prejudicial que presentemente apreciamos tem por objecto a interpretação do conceito «dia da importação» referido no n.° 1 do artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO 1967, p. 2269), do qual depende a fixação da taxa da imposição na importação.

Na Primavera de 1975, a demandante no processo principal importou para os Países Baixos milho e *pellets* de massa de milho proveniente dos Estados Unidos. Com este objectivo, fretou um navio e deu instruções para que partisse de New Orleans o mais tardar às 6 horas da manhã de 14 de Fevereiro de 1975. Desta forma, a demandante pretendia garantir que a importação tivesse lugar em Roterdão no máximo em 28 de Fevereiro de 1975, ou seja, numa data em que fosse ainda aplicável uma taxa de imposição inferior à do dia 1 de Março de 1975. Por esta razão, a capacidade total da carga do navio não pôde ser utilizada e a demandante teve de pagar 30 000 HFL à companhia armadora por frete vazio.

Contudo, o transporte da mercadoria e a sua chegada a Roterdão deparou com várias dificuldades que impediram a realização do calendário de importação inicialmente previsto. Desde logo, a partida do navio foi atrasada devido a um espesso nevoeiro. O facto de o navio apenas cerca das 17 horas se ter aproximado da passagem sudoeste, a qual unicamente pode ser ultrapassada durante o dia, originou um novo atraso. No Europoort de Roterdão, apenas a doca n.° 3 pôde ser atribuída ao agente da demandante, o qual tinha sido informado da chegada do navio 72 horas antes. A partida de um outro navio atracado nesta doca, prevista para a manhã de 28 de Fevereiro de 1975, foi no entanto várias vezes adiada devido a uma avaria nas máquinas. Por esta razão, o navio fretado pela demandante teve de aguardar fora do porto e apenas pôde entrar em 28 de Fevereiro, depois das 21h15, tendo atracado definitivamente na doca n.° 3 à 1h45 de 1 de Março.

No que diz respeito às formalidades de importação, uma empresa de transporte de cereais, que devia efectuar as formalidades aduaneiras em representação da demandante, apresentou os formulários de importação em 27 de Fevereiro de 1975 e, em 28 de Fevereiro de 1975, entregou a declaração de importação onde tinha sido aposto igualmente nesta data o carimbo da alfândega. Além disso, em 28 de Fevereiro, quando o navio deu entrada no porto, subiu a bordo um funcionário da administração das alfândegas às 23h30. No mesmo dia, o referido funcionário aceitou a declaração aduaneira geral, opondo a referência «visto de entrada» que, nos termos do direito neerlandês, submete a mercadoria ao regime aduaneiro, sem que no entanto o controlo aduaneiro seja considerado efectuado.

Ao enviar os formulários de importação ao Hoofdproduktschap voor Akkerbouwpro-

* Língua original: alemão.

dukten, demandado no processo principal, as autoridades aduaneiras consideraram, porém, que o dia da importação era 1 de Março de 1975. Dado que o Hoofdproduktschap era igualmente de opinião que, quer em termos de direito neerlandês quer de direito comunitário, o dia 1 de Março devia ser considerado como o dia da importação, cobrou, por conseguinte, a imposição superior aplicável a partir de 1 de Março de 1975.

A demandante referindo o facto de a declaração aduaneira de importação e os outros formulários terem sido aceites pela alfândega em 28 de Fevereiro e de, no mesmo dia, um funcionário aduaneiro ter aceite a declaração geral a bordo do navio, considera portanto que o dia da importação, na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67, apenas pode ser 28 de Fevereiro de 1975. Consequentemente, solicitou ao Hoofdproduktschap a correspondente redução da imposição e, tendo este pedido sido indeferido, apresentou uma acção de restituição de uma parte da imposição que tinha pago.

O College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ao apreciar o problema, considerou que o direito nacional não fornecia qualquer apoio à tese de que unicamente o dia 1 de Março de 1975 poderia ser aceite como o dia da importação.

No que se refere ao direito comunitário, o órgão jurisdicional nacional não compreende como num caso desta natureza se pode definir claramente o dia de importação.

Por decisão de 2 de Maio de 1978, suspendeu a instância e, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, solicitou ao Tribunal que se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) O artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67 deve ser interpretado no sentido de que o 'dia da importação', em causa no n.° 1 desta disposição, não pode em caso algum ser o dia anterior àquele em que os produtos em causa são conduzidas para um local designado pelo serviço aduaneiro responsável pela aceitação da declaração de importação e outros documentos de importação?

2) Na hipótese de ser dada uma resposta negativa, o n.° 1 do artigo 15.°, do Regulamento n.° 120/67 deve ser interpretado no sentido de que 'o dia da importação' é ou pode ser a data em que, em relação aos produtos transportados por navio, foi simultaneamente emitida pela alfândega uma declaração geral por força da qual estes produtos são considerados mercadorias submetidas ao regime aduaneiro entradas no país, e foram recebidas as declarações de importação bem como outros documentos relevantes, sendo esta a situação em que os produtos não foram conduzidos para o local referido na questão 1, única e exclusivamente devido ao facto de este local não estar disponível por razões estranhas não imputáveis ao importador ou aos seus representantes?»

Estes factos requerem da nossa parte as seguintes observações.

1. No que diz respeito à primeira questão, é necessário recordar a jurisprudência na matéria. A forma como se deve definir «o dia da importação» na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67, foi decidida no processo 113/75 (Giordano Frecassetti/Admi-

nistration fiscale de l'État, acórdão de 15 de Junho de 1976, Recueil, p. 983, Colect., p. 407) no sentido de que esse dia é o dia em que o serviço aduaneiro aceitou a declaração nos termos da qual o importador manifesta a vontade de introduzir a mercadoria no consumo. Esta aceitação não pode ocorrer enquanto as mercadorias não chegarem ao local designado pela alfândega para efectuar a operação de desalfandegamento.

Daí resulta manifestamente que, nos casos em que a aceitação da declaração de importação precede a chegada da mercadoria ao local determinado, apenas é relevante a data de tal chegada. Além disso, o acórdão confirma a tese da Comissão, nos termos da qual a noção de «dia da importação», relevante para a aplicação da imposição, deve ser definida em plena conformidade com a legislação aduaneira. Esta acepção é claramente demonstrada mediante a leitura da directiva do Conselho de 30 de Julho de 1968 relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes 1) à apresentação à alfândega das mercadorias chegadas ao território aduaneiro da Comunidade, 2) ao depósito provisório destas mercadorias (JO L 194, p. 13; EE 02 F1 p. 13). O artigo 2.° desta directiva estabelece:

«todas as mercadorias chegadas ao território aduaneiro da Comunidade... ficam sujeitas a controlo aduaneiro.

Essas mercadorias devem ser imediatamente conduzidas, utilizando a via designada pelas autoridades nacionais competentes, a uma estância aduaneira ou a um outro local designado por estas autoridades e fiscalizado pelos serviços aduaneiros».

Além disso, o artigo 4.° da directiva, relativo à declaração sumária que deve ser entregue relativamente às mercadorias referidas no artigo 2.°, estabelece que esta declaração deve ser imediatamente entregue pela pessoa responsável pelas mercadorias ou pelo seu representante. As autoridades nacionais competentes podem fixar, todavia, para esta entrega, um prazo cuja duração não pode ser superior a vinte e quatro horas após a chegada das mercadorias à estância aduaneira ou ao local referido no n.° 2 do artigo 2.°

Por conseguinte, para a sua colocação em livre prática — e este aspecto é relevante para o «dia da importação» —, as mercadorias devem ser efectivamente apresentadas e as autoridades aduaneiras devem estar em condições de exercer a necessária fiscalização. É igualmente evidente que a este respeito não é possível renunciar a critérios objectivos, como o exige a segurança jurídica e o facto de se tratar da única forma de excluir eventuais casos de especulação que, de outro modo, existiriam para os importadores.

Na realidade, é ainda necessário acrescentar que o direito comunitário não estabelece com rigor absoluto uma data determinante para a importação. Como observámos, em termos comunitários, apenas é relevante o facto de as mercadorias deverem ser conduzidas a um local designado pelas autoridades aduaneiras e fiscalizado pelo serviço aduaneiro, circunstância que confere, evidentemente, uma relativa margem às disposições nacionais e à prática administrativa nacional. É indiscutível que esta situação favorece a tese das autoridades aduaneiras neerlandesas, nos termos da qual, no caso das importações por via marítima provenientes de países terceiros, é necessário tomar em consideração a atracagem definitiva do navio. Contudo, podem ainda delinear-se outros critérios igualmente objectivos. Em conformidade com as declarações da demandante, é aparentemente com base em tais critérios que outros Estados-membros determinam o momento em que uma mercadoria importada se encontra efectivamente apresentada à alfândega, nomeadamente com

a entrada de um navio nas águas portuárias, a qual deve estar igualmente inscrita no livro diário de bordo, fase esta em que pilotos e funcionários aduaneiros sobem frequentemente a bordo. Assim, não se exclui que este facto possibilite um controlo aduaneiro suficientemente efectivo. De qualquer forma, não parece evidente que a atracagem do navio que, como observámos, pode ter diferentes interpretações, seja por si só relevante relativamente às necessidades das autoridades aduaneiras no caso de importação por via marítima e, designadamente, a atracagem a uma doca a partir da qual não é possível em determinados casos descarregar o navio.

Em nossa opinião, não é possível tecer considerações mais amplas, na óptica do direito comunitário, relativamente à primeira questão submetida pelo College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

2. Há, ainda, que esclarecer a questão de saber se, quando as mercadorias importadas não podem ser conduzidas para o local indicado pela alfândega, devido a causas não imputáveis ao importador, é possível considerar como dia da importação a data em que a administração aduaneira não só emitiu a declaração geral, nos termos da qual as mercadorias devem ser consideradas como mercadorias submetidas ao regime aduaneiro, mas também aceitou a declaração de importação aduaneira e os outros documentos de importação. Por conseguinte, é necessário analisar se as circunstâncias que podem ser qualificadas de força maior ou de natureza análoga terão influência sobre a definição a conferir à expressão «dia da importação».

A este respeito, é tentador partir da observação feita a propósito da primeira questão, nos termos da qual o direito comunitário confere às autoridades nacionais uma relativa margem de apreciação no que se refere à definição da data de importação. Esta margem dá certamente a possibilidade de ter igualmente em conta, numa determinada medida, circunstâncias como as que são referidas na segunda questão. Assim, pode pressupor-se que, em tal situação e por derrogação à prática normal que exige uma atracagem definitiva do navio no local de descarga com os correspondentes controlos aduaneiros, a alfândega considere suficiente que as mercadorias sejam apresentadas no território aduaneiro e que um controlo efectivo seja possível. Tal será talvez admissível a partir do momento em que o navio entre com as mercadorias importadas no porto de importação e tendo a bordo funcionários aduaneiros que, mesmo não sendo competentes para efectuar os controlos aduaneiros e não possam emitir a declaração geral de desalfandegamento, estão contudo autorizados a aceitar a declaração geral aduaneira, mediante a qual a mercadoria fica sujeita ao controlo aduaneiro e se encontra submetida ao regime aduaneiro. Em nossa opinião, dificilmente se pode aceitar que seria exigir demasiado da alfândega que tome em consideração situações extraordinárias, como aquela do processo principal. Na realidade, não se trata de — pelo menos da forma como as questões foram formuladas — situações muito antigas cuja apreciação se tivesse tornado mais difícil com o decurso do tempo, não obstante, no que se refere à perda da caução, as autoridades do país de importação devem tomar em consideração todos os eventuais factos de força maior que, também eles, não excluem totalmente o perigo de um abuso.

Além disso, tendo em conta as explicações apresentadas durante o processo, ficou claramente demonstrado que, na óptica do direito comunitário, não existe qualquer fundamento para completar ou modificar, em relação a casos de força maior, a expressão «dia da importação», tal como está estabelecida até ao momento.

Diferentemente do processo 6/78 (Union française de céréales/Hauptzollamt de

Hamburg-Jonas, acórdão de 11 de Julho de 1978, Recueil, p. 1675, Colect., p. 591), no qual se tratava de montantes compensatórios de adesão relativamente a mercadorias deterioradas durante o transporte, que deviam ser exportadas para um dos novos Estados-membros bem como da garantia de uma preferência comunitária para este efeito, não é de facto possível considerar no presente caso haver uma lacuna no direito comunitário que deveria ser colmatada aplicando-se por analogia disposições relativas à força maior. Preferimos, em contrapartida, recordar o acórdão proferido no processo 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft/Comissão, acórdão de 14 de Fevereiro de 1978, Recueil, p. 353, Colect., p. 161) e as declarações relativas à aplicação por analogia do artigo 30.° do Regulamento n.° 193/75 (JO L 25, p. 10), disposição relativa à relevância da força maior. Nos termos deste acórdão, a questão importante a esclarecer é a de saber se determinados compromissos, cuja violação implique como sanção a perda da caução, foram assumidos em relação a uma autoridade competente ou se a inobservância de um determinado prazo tem por consequência a aplicação de um regime de importação mais desfavorável. Trata-se obviamente, no presente processo, de um exemplo deste último tipo de situações. No caso de importações, não existe em geral a obrigação de actuar em datas determinadas e se, devido a razões de força maior, uma importação não pode ser efectuada durante o período de validade de um certificado, este período pode ser prorrogado em conformidade com o artigo 20.° do Regulamento n.° 193/75. Como a Comissão justamente sublinhou, o importador pode prevenir-se contra o risco de uma imposição superior no caso de importação tardia, mediante uma prefixação da imposição, nos termos do n.° 2 do artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67.

Na realidade, as considerações anteriores permitem estabelecer que, em circunstâncias extraordinárias como aquelas referidas no processo principal, não se pode recorrer a critérios diferentes ou complementares no que diz respeito à expressão «dia da importação».

3. Em conclusão, consideramos que apenas se pode responder ao pedido de decisão prejudicial do College van Beroep voor het Bedrijfsleven da forma seguinte:

«Deve considerar-se como 'dia de importação', na acepção do artigo 15.° do Regulamento n.° 120/67, o dia em que as mercadorias em causa foram conduzidas para o local designado pelo serviço aduaneiro responsável pela aceitação da declaração de importação e outros documentos de importação, e no qual ficam sujeitas a controlo aduaneiro.

As circunstâncias não imputáveis ao importador ou aos seus representantes e que poderiam ser qualificadas de força maior são irrelevantes; na óptica do direito comunitário, não podem ter por consequência que o dia da importação seja uma data anterior àquela referida no parágrafo anterior e que seria a data em que, relativamente aos produtos transportados por via marítima, a administração aduaneira não só emitiu uma declaração geral indicando que estes produtos são considerados como mercadorias submetidas ao regime aduaneiro entradas no país, mas também aceitou as declarações de importação bem como os outros documentos de importação.»