ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de Janeiro de 2001 *

No processo C-1/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Tribunale civile e penale di Genova (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Kofisa Italia Srl

e

Ministero delle Finanze,

Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 243.° e 244.° do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (relator) e L. Sevón, juízes,

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

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Kofisa Italia Srl, por G. Leone, avvocato,

— em representação do Governo italiano, por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo do Reino Unido, por R. V. Magrill, na qualidade de agente, assistida por S. Moore, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Tricot e P. Stancanelli, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Kofisa Italia Srl, representada por G. Leone, do Governo italiano, representado por G. De Bellis, avvocato dello Stato, e da Comissão, representada por P. Stancanelli, na audiência de 22 de Junho de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de Setembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 18 de Dezembro de 1998, entrado no Tribunal de Justiça em 4 de Janeiro de 1999, o Tribunale civile e penale di Genova submeteu, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), duas questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 243.° e 244.° do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «Código Aduaneiro»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Kofisa Italia Srl (a seguir «Kofisa») ao Ministero delle Finanze (Ministério das Finanças) e ao Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (concessionário do serviço de cobrança dos impostos da província de Génova) a propósito do pagamento do imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «IVA») cobrado na importação.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O título VIII do Código Aduaneiro, intitulado «Direito de recurso», compreende os artigos 243.° a 245.°

4 O artigo 243.° do Código Aduaneiro dispõe:

«1. Todas as pessoas têm o direito de interpor recurso das decisões tomadas pelas autoridades aduaneiras ligadas à aplicação da legislação aduaneira que lhes digam directa e individualmente respeito.

Tem igualmente o direito de interpor recurso qualquer pessoa que, tendo solicitado uma decisão relativa à aplicação da legislação aduaneira junto das autoridades aduaneiras, delas não obtenha uma decisão no prazo fixado no n.° 2 do artigo 6.°

O recurso será interposto no Estado-Membro em que a decisão foi tomada ou solicitada.

2. O direito de recurso pode ser exercido:

a) Numa primeira fase, perante a autoridade aduaneira designada para esse efeito pelos Estados-Membros;

b) Numa segunda fase, perante uma instância independente, que pode ser uma autoridade judiciária ou um órgão especializado equivalente, nos termos das disposições em vigor nos Estados-Membros.»

5 O artigo 244.° do Código Aduaneiro prevê:

«A interposição de recurso não tem efeito suspensivo da execução da decisão contestada.

Todavia, as autoridades aduaneiras suspenderão, total ou parcialmente, a execução dessa decisão sempre que tenham motivos fundamentados para pôr em dúvida a conformidade da decisão contestada com a legislação aduaneira ou que seja de recear um prejuízo irreparável para o interessado.

Quando a decisão contestada der origem à aplicação de direitos de importação ou de direitos de exportação, a suspensão da execução dessa decisão fica sujeita à existência ou à constituição de uma garantia. Contudo, essa garantia pode não ser exigida quando possa suscitar, por força da situação do devedor, graves dificuldades de natureza económica ou social.»

6 O artigo 245.° do Código Aduaneiro dispõe:

«As disposições relativas à aplicação do procedimento de recurso serão adoptadas pelos Estados-Membros.»

Regulamentação nacional

7 O artigo 70.° do Decreto n.° 633 do Presidente da República, de 26 de Outubro de 1972, que institui e regulamenta o imposto sobre o valor acrescentado (*GURI* n.° 292, de 11 de Novembro de 1972, supl. ord. n.° 1, a seguir «decreto de 1972»), prevê:

«O imposto relativo às importações é fixado, liquidado e cobrado em relação a cada operação. No que concerne aos litígios e às sanções, são aplicáveis as disposições das leis aduaneiras relativas aos direitos cobrados na fronteira.»

8 A cobrança forçada dos impostos e outras receitas do Estado é regida pelo Decreto n.° 43 do Presidente da República, de 28 de Janeiro de 1988 (*GURI* n.° 49, de 29 de Fevereiro de 1988, supl. ord. n.° 2). Em conformidade com as disposições para que remete, a instância competente para suspender o processo de execução para efeitos de cobrança de impostos directos e indirectos é o Direttore regionale delle entrate. Quanto à cobrança de direitos aduaneiros, em contrapartida, esta competência foi atribuída, pelos artigos 27.° do Decreto legislativo n.° 105, de 26 de Abril de 1990 (*GURI* n.° 106, de 9 de Maio de 1990, supl. ord.), e 32.° do Decreto n.° 287 do Presidente da República, de 27 de Maio de 1992 (*GURI* n.° 116, de 20 de Maio de 1992, supl. ord.), ao Direttore compartimentale delle dogane.

9 O direito nacional em vigor à época dos factos não conferia competência aos órgãos jurisdicionais ordinários para conhecerem dos pedidos de suspensão de execução para efeitos de cobrança.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

10 A Kofisa é uma sociedade comercial que opera nos mercados internacionais na qualidade de comprador, de vendedor e de intermediário, no domínio das máquinas e dos produtos dos sectores metalúrgico, mecânico, têxtil e alimentar.

11 Em 10 de Novembro de 1997, a Alfândega de Génova dirigiu à Kofisa uma injunção de pagamento do montante de 782 393 152 ITL, acrescido de juros, ou seja, um montante total de 1 112 526 600 ITL, a título de IVA cobrado à importação por esta ter feito uma utilização incorrecta do limite aplicável. A Kofisa opôs-se a esta injunção no Tribunale civile e penale di Genova, sem ter previamente apresentado um recurso administrativo.

12 Enquanto este processo estava pendente, o concessionário do serviço de cobrança dos impostos da província de Génova notificou à Kofisa um aviso de cobrança para efeitos do pagamento do montante referido, acrescido de juros e despesas.

13 A Kofisa apresentou então um novo pedido ao Tribunale civile e penale di Genova, destinado a obter a declaração de ilegalidade da cobrança e a suspensão da execução da injunção de pagamento e da cobrança por aviso, até que fosse proferida a decisão judicial sobre a existência da dívida fiscal em questão.

14 No âmbito deste segundo processo, o Tribunale salientou que, embora o litígio no processo principal diga respeito ao IVA cobrado na importação e não a direitos aduaneiros, o artigo 70.° do decreto de 1972 remete, em caso de litígios ou de sanções em matéria de IVA cobrado na importação, para as disposições das leis aduaneiras relativas aos direitos cobrados na fronteira.

15 Interrogando-se sobre a possibilidade de a Kofisa interpor directamente recurso para o Tribunale, sem ter previamente apresentado um recurso às autoridades aduaneiras, e perguntando-se se tinha o poder de deferir o pedido de suspensão da execução, o Tribunale considerou, desde logo, que uma interpretação dos artigos 243.° e 244.° do Código Aduaneiro lhe era necessária para decidir o litígio.

16 Baseando-se no acórdão de 17 de Julho de 1997, Giloy (C-130/95, Colect., p. I-4291), o Tribunale considera que o Tribunal de Justiça é competente, no presente caso, para dar resposta às questões referentes a estas disposições do Código Aduaneiro.

17 Nestas condições, o Tribunale civile e penale di Genova decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) O recurso previsto no artigo 243.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2913/92, de 12 de Outubro de 1992, pode ser interposto directamente para a autoridade judiciária, sem que idêntico pedido tenha sido previamente apresentado à autoridade aduaneira?

2) O poder para suspender a decisão impugnada previsto no artigo 244.° do Regulamento (CEE) n.° 2913/92, de 12 de Outubro de 1992, compete exclusivamente à autoridade aduaneira ou, também, à autoridade judiciária para a qual tenha sido interposto o recurso?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

18 O Governo italiano considera que o Tribunal de Justiça é incompetente para se pronunciar sobre estas questões prejudiciais, uma vez que o litígio no processo principal incide sobre o IVA cobrado na importação e não sobre direitos aduaneiros. A aplicabilidade do Código Aduaneiro nesta matéria não pode, segundo o Governo italiano, resultar do artigo 70.° do decreto de 1972, pois esse reenvio está limitado às disposições nacionais relativas aos direitos cobrados na fronteira e remonta a uma disposição de 1972, época em que não existiam nem o Código Aduaneiro nem as disposições comunitárias relativas às obrigações aduaneiras.

19 A Comissão sustenta igualmente que a situação em direito italiano difere da que existia no processo que deu lugar ao acórdão Giloy, já referido. Dá conta de um conjunto de disposições legislativas e regulamentares italianas das quais resulta que, em matéria de suspensão da execução de decisões que tenham por objecto a cobrança de montantes em dívida, foi o regime aplicável em matéria aduaneira que se inspirou do aplicável em matéria de impostos directos e indirectos, entre os quais o IVA, e não o inverso. De resto, a autoridade administrativa competente para suspender a execução das decisões em causa não é a mesma em matéria aduaneira e em matéria de impostos directos e indirectos.

20 Segundo uma jurisprudência constante, o processo previsto no artigo 177.° do Tratado é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais. Daqui decorre que compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais, a quem o litígio é submetido e que devem assumir a responsabilidade da decisão judicial a proferir, apreciar, face às particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para estarem em condições de proferir o seu julgamento, como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal de Justiça (acórdão Giloy, já referido, n.° 20).

21 Por consequência, desde que as questões suscitadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais se refiram à interpretação de uma disposição do direito comunitário, o

Tribunal é, em princípio, obrigado a decidir. Com efeito, não resulta dos termos do artigo 177.° nem do processo instituído por este artigo que os autores do Tratado tenham entendido excluir da competência do Tribunal de Justiça os reenvios prejudiciais que se referem a uma disposição comunitária, no caso particular de o direito nacional de um Estado-Membro remeter para o conteúdo dessa disposição para determinar as regras aplicáveis a uma situação puramente interna desse Estado (acórdão Giloy, já referido, n.° 21).

22 Com efeito, o indeferimento de um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional só é possível se se mostrar que o processo do artigo 177.° do Tratado foi desviado do seu objectivo e visa, na realidade, levar o Tribunal de Justiça a decidir através de um litígio inventado, ou na hipótese de ser manifesto que o direito comunitário não pode aplicar-se, nem directa nem indirectamente, às circunstâncias do caso concreto (acórdão Giloy, já referido, n.° 22).

23 No presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio, baseando-se no artigo 70.° do decreto de 1972, afirma que, no que diz respeito aos litígios e às sanções em matéria de IVA cobrado na importação, o direito nacional remete para as disposições das leis aduaneiras relativas aos direitos cobrados na fronteira.

24 Ora, no seu âmbito, o Código Aduaneiro sobrepôs-se, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994, às leis nacionais nesta matéria.

25 A este respeito, o Governo italiano não indica qualquer disposição do direito nacional que preveja, em matéria de IVA cobrado na importação, a manutenção em vigor das disposições nacionais em matéria aduaneira que, no âmbito do Código Aduaneiro, tenham sido substituídas por este.

26 A remessa assim operada para as disposições aduaneiras e, portanto, para o Código Aduaneiro, não pode ser posta em causa pelo facto de, no que respeita à questão precisa da suspensão da execução, terem sido as disposições aplicáveis em matéria aduaneira a inspirar-se nas aplicáveis em matéria de IVA.

27 Também não pode sê-lo pelo facto de a autoridade administrativa competente para suspender a execução ser diferente, em matéria aduaneira, da competente em matéria de impostos directos e indirectos. Com efeito, por um lado, não se pode excluir que duas autoridades diferentes devam aplicar as mesmas regras de processo. Por outro lado, é pacífico que é a mesma instância judicial que intervém nos dois domínios e que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio incidem no recurso para esta instância judiciária.

28 É, portanto, conveniente ter presente que, seguindo a interpretação do direito nacional efectuada pelo órgão jurisdicional de reenvio, a remessa operada pelo artigo 70.° do decreto de 1972 deve ser compreendida como visando também os artigos 243.° e 244.° do Código Aduaneiro.

29 Por conseguinte, o presente processo distingue-se do que deu lugar ao acórdão de 28 de Março de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Colect., p. I-615), no qual o Tribunal de Justiça se declarou incompetente para se pronunciar sobre um pedido prejudicial relativo à convenção de 27 de Setembro de 1968 relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 1972, L 299, p. 32; JO 1990, C 189, p. 2), na redacção que lhe foi dada pela convenção de 9 de Outubro de 1978 relativa à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (JO L 304, p. 1 e — texto modificado — p. 77).

30 Com efeito, a legislação nacional em causa no processo principal não se limita a tomar o Código Aduaneiro como modelo e não prevê expressamente a possibilidade de as autoridades nacionais adoptarem alterações destinadas a instituir divergências entre as disposições nacionais e as disposições comunitárias correspondentes.

31 Além disso, nenhum elemento dos autos faz supor que o órgão jurisdicional de reenvio tenha a faculdade de se afastar da interpretação que o Tribunal de Justiça dá das disposições do Código Aduaneiro.

32 Quando, como no processo principal, uma legislação nacional se conforma, para as soluções que dá a uma situação interna, com as soluções dadas pelo direito comunitário, a fim de assegurar um processo único em situações comparáveis, existe um verdadeiro interesse comunitário em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições ou noções retomadas do direito comunitário sejam interpretadas de forma uniforme, quaisquer que sejam as condições em que se devam aplicar (acórdão Giloy, já referido, n.° 28).

33 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça é competente para dar resposta às questões prejudiciais.

Quanto à primeira questão

34 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o recurso contra as decisões das autoridades aduaneiras, visado no artigo 243.° do Código Aduaneiro, pode ser interposto directamente para a autoridade judicial ou se deve sempre, num primeiro tempo, ser interposto perante a autoridade aduaneira.

35 O artigo 243.°, n.° 2, do Código Aduaneiro prevê que o direito de recurso pode ser exercido, numa primeira fase, perante a autoridade aduaneira e, numa segunda fase, perante uma instância independente, que pode ser uma autoridade judiciária.

36 Não resulta da redacção desta disposição que o recurso perante a autoridade aduaneira constitua uma fase obrigatória prévia à interposição de recurso para uma instância independente.

37 É conveniente salientar, a este respeito, que o artigo 243.° do Código Aduaneiro se insere no título VIII, que se refere ao direito de recurso.

38 Ora, diferentemente de uma grande parte das disposições materiais do Código Aduaneiro, as disposições inseridas neste título apenas incidem nalguns aspectos essenciais relativos à protecção dos operadores económicos em causa, sem regulamentar detalhadamente o processo de recurso. O artigo 245.° do Código Aduaneiro prevê, com efeito, que as disposições relativas à aplicação do procedimento de recurso serão adoptadas pelos Estados-Membros.

39 É, por conseguinte, conveniente concluir que, ao adoptar apenas as grandes linhas do procedimento de recurso, o legislador comunitário não excluiu que o direito nacional autorize um operador a dirigir-se, sendo caso disso, directamente a uma instância independente.

40 Esta interpretação é corroborada pelo facto de a regulamentação comunitária adoptada se distinguir, a este respeito, da proposta de regulamento 90/C 128/1 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, apresentada pela Comissão ao Conselho em 21 de Março de 1990 (JO 1990, C 128, p. 1), que incluía disposições detalhadas relativas ao recurso e que, no seu artigo 249.°, subordinava explicitamente, em princípio, o recurso para as autoridades judiciárias a um recurso prévio para as autoridades aduaneiras.

41 As razões que puderam levar o legislador comunitário a limitar-se a regulamentar certos aspectos gerais do direito de recurso são expressas, nomeadamente, no

ponto 2.50 do parecer 91/C 60/03 sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário e a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que fixa os casos e as condições especiais em que se pode aplicar o regime de importação temporária com isenção total de direitos de importação, adoptado pelo Comité Económico e Social em 18 de Dezembro de 1990 (JO 1991, C 60, p. 5). De acordo com este ponto, «[o] carácter especial da harmonização dos direitos de recurso não está apenas na diversidade por vezes considerável de procedimentos nacionais, mas também no facto de estes procedimentos serem frequentemente comuns a todo o direito administrativo e fiscal nacional, indo a harmonização dos direitos de recurso apenas na área do direito aduaneiro cindir sistemas nacionais de recurso até agora uniformes».

42 Além disso, a regulamentação comunitária também não contém elementos que permitam concluir que autoriza um operador a economizar um recurso perante a autoridade aduaneira para se dirigir directamente à instância independente, quando o direito nacional aplicável tenha tornado obrigatório o recurso perante a autoridade aduaneira.

43 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o artigo 243.° do Código Aduaneiro deve ser interpretado no sentido de que compete ao direito nacional determinar se os operadores devem, num primeiro tempo, apresentar um recurso à autoridade aduaneira ou se podem dirigir-se directamente à autoridade judicial.

Quanto à segunda questão

44 Na sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 244.° do Código Aduaneiro atribui a faculdade de suspender a execução de uma decisão impugnada apenas às autoridades aduaneiras ou se a confere também às autoridades judiciais.

45 A este respeito, resulta da redacção clara do artigo 244.° do Código Aduaneiro que esta disposição apenas confere esta faculdade às autoridades aduaneiras.

46 Todavia, esta disposição não pode limitar o direito a uma protecção jurisdicional efectiva. Com efeito, a exigência de controlo jurisdicional de qualquer decisão de uma autoridade nacional constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e que teve a sua consagração nos artigos 6.° e 13.° da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (acórdãos de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n.° 14, e de 3 de Dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão, C-97/91, Colect., p. I-6313, n.° 14).

47 No exercício do seu controlo, compete aos órgãos jurisdicionais nacionais, em aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE), garantir a protecção jurídica decorrente, para os particulares, do efeito directo das disposições do direito comunitário (acórdão de 19 de Junho de 1990, Factortame e o., C-213/89, Colect., p. I-2433, n.° 19).

48 No que diz mais especialmente respeito à possibilidade de ordenar a suspensão da execução de uma decisão de uma autoridade aduaneira, deve recordar-se que o juiz a quem é submetido um litígio regulado pelo direito comunitário deve estar em condições de decretar medidas provisórias para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a proferir sobre a existência dos direitos invocados com base no direito comunitário (acórdão Factortame e o., já referido, n.° 21).

49 Deve, por conseguinte, responder-se à segunda questão que o artigo 244.° do Código Aduaneiro deve ser interpretado no sentido de que atribui apenas às autoridades aduaneiras a faculdade de suspensão da execução de uma decisão impugnada. Todavia, esta disposição não limita o poder de que dispõem as autoridades judiciais a quem é submetido um litígio nos termos do artigo 243.° do mesmo código para ordenar essa suspensão a fim de cumprirem a sua obrigação de garantir a plena eficácia do direito comunitário.

Quanto às despesas

50 As despesas efectuadas pelos Governos italiano e do Reino Unido e pela Comissão, 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunale civile e penale di Genova, por despacho de 18 de Dezembro de 1998, declara:

1) O artigo 243.° do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, deve ser interpretado no sentido de que compete ao direito nacional determinar se os operadores devem, num primeiro tempo, apresentar um recurso à autoridade aduaneira ou se podem dirigir-se directamente à autoridade judicial.

2) O artigo 244.° do Regulamento n.° 2913/92 deve ser interpretado no sentido de que atribui apenas às autoridades aduaneiras a faculdade de suspensão da execução de uma decisão impugnada. Todavia, esta disposição não limita o poder de dispõem as autoridades judiciais a quem é submetido um litígio nos termos do artigo 243.° do mesmo regulamento para ordenar essa suspensão a

fim de cumprirem a sua obrigação de garantir a plena eficácia do direito comunitário.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Janeiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola