ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Fevereiro de 1994 *

No processo C- 119/92,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Antonio Aresu e Blanca Rodríguez Galindo, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do serviço de contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao adoptar medidas, disposições e práticas que dificultam a actividade de declarante aduaneiro e criam privilégios de

* Língua do processo: italiano.

facto injustificados a favor dos despachantes aduaneiros italianos, em violação do Regulamento (CEE) n.° 222/77 do Conselho, de 13 de Dezembro de 1976, relativo ao trânsito comunitário (JO L 38, p. 1; EE 02 F3 p. 91), e do Regulamento (CEE) n.° 3632/85 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1985, que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira (JO L 350, p. 1; EE 02 F15 p. 244), e ao aprovar tabelas profissionais obrigatórias e inderrogáveis para as prestações profissionais dos despachantes aduaneiros italianos, em violação dos artigos 9.° e 12.° do Tratado CEE, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn (relator), juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 22 de Junho de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Outubro de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição de 24 de Março de 1992, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Abril de 1992, a Comissão intentou, ao abrigo do artigo 169.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao adoptar medidas, disposições e práticas que dificultam a actividade de declarante aduaneiro e criam privilégios de facto injustificados a favor dos despachantes aduaneiros italianos, em violação do Regulamento (CEE) n.° 222/77 do Conselho, de 13 de Dezembro de 1976, relativo ao trânsito comunitário (JO L 38, p. 1; EE 02 F3 p. 91, a seguir «regulamento de trânsito»), e do Regulamento (CEE) n.° 3632/85 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1985, que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira (JO L 350, p. 1; EE 02 F15 p. 244, a seguir «regulamento de declaração»), e ao aprovar tabelas profissionais obrigatórias e inderrogáveis para as prestações profissionais dos despachantes aduaneiros italianos, em violação dos artigos 9.° e 12.° do Tratado CEE, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário.

2 Nos termos do artigo 2.° do regulamento de declaração, «a declaração aduaneira pode ser feita por qualquer pessoa em condições de apresentar ou de fazer apresentar nos serviços aduaneiros competentes, de acordo com as disposições previstas para esse efeito, a mercadoria em causa assim como todos os documentos cuja apresentação esteja prevista pelas disposições que regem o regime aduaneiro para essa mercadoria».

3 Nos termos do artigo 3.° do regulamento,

« 1) Quando a declaração aduaneira é feita por escrito, a pessoa referida no artigo 2.° pode, sem prejuízo das outras disposições do presente artigo, fazer essa declaração:

a) em nome e por conta própria,

ou

b) em nome e por conta de outrem [representação directa],

ou

c) em seu próprio nome mas por conta de outrem [representação indirecta].

2) A possibilidade de fazer a declaração referida na alínea c) do n.° 1 pode ser exercida apenas no caso dos Estados-membros assim terem disposto.

3) Quando um Estado-membro autoriza a possibilidade de se fazer a declaração referida na alínea c) do n.° 1, pode reservar às pessoas que exercem, enquanto actividade não assalariada, a profissão que consiste em fazer declarações aduaneiras, quer a título principal, quer a título acessório em relação a uma outra actividade, o direito de:

a) fazer declarações em nome e por conta de outrem, ou o de

b) fazer declarações em seu próprio nome mas por conta de outrem.»

4 Nos termos do artigo 6.°, alínea a), do mesmo regulamento, este não prejudica as disposições dos Estados-membros que reservam, em conformidade com o n.° 3 do artigo 3.°, o exercício da profissão a pessoas autorizadas pelas entidades competentes do Estado-membro — os despachantes aduaneiros — e que apresentam as qualificações profissionais exigidas e as garantias consideradas necessárias para o exercício da profissão. Em virtude do artigo 6.°, alínea b), quando os Estados-membros prevêem a possibilidade de as empresas recorrerem a trabalhadores assalariados especializados para fazerem as declarações em nome e por conta dessas empresas, podem fazê-la depender da posse de qualificação profissional adequada.

5 As disposições italianas aplicáveis constam do Decreto n.° 43 do presidente da República de 23 de Janeiro de 1973, que aprova o texto único das disposições legislativas em matéria aduaneira (GURI, Supplemento ordinario n.° 80, de 28.3.1973; a seguir «Testo unico»).

6 Relativamente à representação dos proprietários da mercadoria, o artigo 40.°, primeiro e segundo parágrafos, do Testo unico prevê:

«Sempre que as disposições em matéria aduaneira imponham que o proprietário da mercadoria faça uma declaração ou execute determinados actos ou observe normas e obrigações especiais, ou o autorizem a exercer determinados direitos, esse proprietário pode agir por intermédio de um representante.

A representação para o cumprimento das operações aduaneiras só pode ser confiada a um despachante aduaneiro inscrito no registo profissional criado pela Lei n.° 1612 de 22 de Dezembro de 1960, sob reserva do disposto no artigo 43.°»

7 Seguidamente, o artigo 43.°, primeiro parágrafo, prevê:

«A representação do proprietário da mercadoria para execução de operações aduaneiras pode igualmente ser confiada a um despachante aduaneiro não inscrito no registo profissional, desde que se trate de um trabalhador assalariado desse proprietário.»

8 Quanto à declaração aduaneira propriamente dita, o artigo 56.° prevê:

«Qualquer operação aduaneira deve ser precedida de uma declaração a efectuar pelo proprietário da mercadoria na forma indicada no artigo 57.°

É considerado proprietário da mercadoria aquele que a apresentar na alfândega ou que a detenha no momento da sua entrada no território aduaneiro ou à saída deste. As alfândegas conservam, em qualquer caso, o direito de verificar, para qualquer efeito do presente Testo unico, quem é o proprietário da mercadoria objecto das operações aduaneiras.»

9 Ademais, os artigos 47.° e seguintes do Testo unico determinam as condições de qualificação que devem preencher os despachantes aduaneiros. Nos termos destas disposições, o ministro das Finanças organiza os exames para a obtenção de um alvará de despachante aduaneiro, alvará esse que é em seguida emitido pelo Ministério das Finanças, após parecer do conselho nacional dos agentes aduaneiros ou despachantes.

10 Finalmente, decorre dos artigos 11.° e 14.° da Lei italiana n.° 1612, de 22 de Dezembro de 1960 (GURI n.° 4, de 5.1.1961) que as tabelas para as prestações profissionais dos despachantes são fixadas pelo conselho nacional dos despachantes aduaneiros e são aprovadas por decreto do ministro das Finanças. Por força do artigo 11.°, segundo parágrafo, da mesma lei, as prestações dos despachantes aduaneiros não podem em caso algum originar remunerações inferiores ou superiores às aprovadas pelo conselho nacional.

11 Na petição, a Comissão apresenta duas séries distintas de acusações contra o Governo italiano. As cinco primeiras referem-se à incompatibilidade de certas disposições do Testo unico com os regulamentos de declaração e de trânsito, bem como à interpretação e aplicação que as autoridades aduaneiras italianas fazem dessas disposições. Com a sexta e última acusação, a Comissão pretende demonstrar

que as tabelas profissionais das prestações dos despachantes aduaneiros constituem encargos de efeito equivalente.

Quanto à violação dos regulamentos de declaração e de trânsito

12 A título liminar, importa salientar que o Governo italiano insiste no facto de que a situação não se alterou desde o acórdão de 25 de Outubro de 1979, Comissão/Itália (159/78, Recueil, p. 3247).

13 Quanto a isto, basta constatar que esse acórdão se refere a uma violação dos artigos 30.°, 34.° e 52.° do Tratado CEE, que não diz respeito ao regulamento de trânsito e que a sua data é anterior à do regulamento de declaração adoptado pelo Conselho em 12 de Dezembro de 1985. Deve-se, antes de mais, reexaminar a legislação italiana à luz deste novo regulamento e do regulamento de trânsito.

14 Segundo o seu preâmbulo, o regulamento de declaração visa definir a nível comunitário as condições em que uma pessoa é autorizada a fazer uma declaração aduaneira. Além disto, o próprio regulamento não obsta à manutenção de uma regulamentação de um Estado-membro que reserve o exercício da profissão que consiste em fazer declarações aduaneiras, seja em nome e por conta de outrem, seja em nome próprio mas por conta de outrem, a despachantes aduaneiros.

15 É à luz destas considerações que importa determinar se as disposições legislativas nacionais respeitam as regras estabelecidas pelo regulamento.

Quanto à primeira acusação

16 Na primeira acusação, a Comissão alega que a República Italiana infringiu o artigo 2.° do regulamento de declaração ao exigir, no artigo 56.°, primeiro parágrafo, do Testo unico, que a declaração aduaneira seja feita pelo «proprietário» das mercadorias. Tal formulação poderia provocar uma confusão nociva à aplicação directa do artigo 2.° do regulamento de declaração, mesmo tendo em conta a ficção legal criada pelo segundo parágrafo do mesmo artigo 56.°, nos termos do qual é considerado proprietário da mercadoria aquele que a apresentar na alfândega ou que a detenha no momento da sua entrada no território aduaneiro ou à saída deste.

17 Deve acolher-se a argumentação da Comissão. Contrariamente ao que é defendido pelo Governo italiano, a legislação italiana, pelo recurso ao conceito de «proprietário», que é estranho ao regulamento de declaração, é susceptível de deixar subsistir dúvidas quanto à pessoa autorizada a apresentar ou a fazer apresentar a declaração. Ora, segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, o acórdão de 30 de Janeiro de 1985, Comissão/Dinamarca, 143/83, Recueil, p. 427), os princípios da segurança jurídica e da protecção dos particulares exigem que, nos domínios abrangidos pelo direito comunitário, as normas nacionais sejam formuladas de modo inequívoco, para que as pessoas interessadas possam conhecer os seus direitos e deveres de forma clara e precisa e para que os órgãos jurisdicionais nacionais possam garantir o seu respeito.

18 A primeira acusação é, portanto, procedente.

Quanto à segunda acusação

19 Na segunda acusação, a Comissão alega que a legislação italiana reservou a representação, no que se refere às declarações aduaneiras, aos despachantes adua-

neiros, sem ter previsto expressamente, como exige o n.° 2 do artigo 3.° do regulamento de declaração, a possibilidade de uma pessoa declarar uma mercadoria em seu próprio nome mas por conta de outrem. Somente a introdução de tal autorização nas respectivas legislações permitiria que os Estados-membros reservassem uma das duas formas de representação mencionadas no artigo 3.°, n.° 3, a despachantes aduaneiros.

20 Importa, portanto, examinar primeiramente se a legislação italiana está em conformidade com o artigo 3.°, n.° 2, do regulamento de declaração.

21 É certo que, como afirma o Governo italiano, o Tribunal de Justiça, no acórdão Comissão/Itália, já referido (n.° 14), recordou a possibilidade, que existiria em direito italiano, de uma pessoa declarar uma mercadoria em seu próprio nome mas por conta de outrem. Convém, no entanto, salientar que este acórdão se limita a declarar que o facto de esta possibilidade se operar através de uma ficção legal, prevista no segundo parágrafo do artigo 56.° do Testo unico, ou através do conceito jurídico qualificado de «representação indirecta», não deve ser considerado determinante para apreciar o carácter equivalente a uma restrição quantitativa das formalidades em causa.

22 No presente processo, pelo contrário, não se trata de apreciar a legislação em questão em função dos artigos 30.° e 34.° do Tratado, mas de verificar a sua conformidade com o artigo 3.°, n.° 2, do regulamento de declaração.

23 Esta disposição exige que a possibilidade de fazer uma declaração em nome próprio mas por conta de outrem só possa ser exercida se os Estados-membros assim tiverem disposto.

24 Quanto a isto, há que observar que, nos termos do artigo 3.°, n.° 3, do regulamento de declaração, um Estado-membro só pode reservar aos despachantes aduaneiros

uma das duas formas de representação, previstas no n.° 1 deste artigo, desde que tenha autorizado a representação em nome próprio e por conta de outrem.

25 Uma vez que o artigo 40.°, segundo parágrafo, e o artigo 43.°, primeiro parágrafo, do Testo unico reservam a representação a despachantes aduaneiros, a legislação italiana deveria ter autorizado, de forma clara e precisa, a representação em nome próprio mas por conta de outrem.

26 Ora, a ficção legal formulada no segundo parágrafo do artigo 56.° do Testo unico não satisfaz essa condição. Como ficou dito no n.° 17, o recurso ao conceito de «proprietário» deixa subsistir dúvidas quanto à pessoa autorizada a apresentar ou a fazer apresentar a declaração.

27 Assim, há que declarar, sem que seja necessário verificar se podem ser tidas em conta as queixas mencionadas pela Comissão para fundamentar a sua argumentação, que a segunda acusação é procedente.

Quanto à terceira acusação

28 Na terceira acusação, a Comissão alega que o Testo unico estabelece uma discriminação entre pessoas colectivas e singulares, uma vez que as primeiras não podem fazer uma declaração em seu nome e por conta própria. Atendendo a que, no que se refere às relações externas, só podem agir se forem representadas por pessoas singulares, seriam obrigadas, no sistema italiano, a recorrer aos serviços profissionais dos despachantes aduaneiros.

29 Quanto a isto, importa salientar que a representação de uma pessoa colectiva por representantes legais difere da representação prevista no Testo unico. Efectivamente, uma sociedade que actue em nome e por conta própria deve necessariamente agir por intermédio de uma pessoa singular. Este tipo de representação não pode confundir-se com a representação aduaneira.

30 Uma vez que não resulta do Testo unico que este impede uma sociedade de actuar em nome e por conta própria através de uma pessoa singular que a represente legalmente, a terceira acusação da Comissão não deve ser acolhida.

Quanto à quarta acusação

31 A quarta acusação da Comissão refere-se ao facto de os artigos 47.° e seguintes do Testo unico imporem as mesmas condições de habilitação profissional aos trabalhadores assalariados e aos profissionais independentes. As condições impostas aos primeiros ultrapassariam o simples reconhecimento de uma qualificação profissional adequada, previsto no artigo 6.°, alínea b) do regulamento de declaração. De resto, esta interpretação não é contestada pelo Governo italiano, que acrescenta, todavia, que a apreciação dos elementos de confiança e de capacidade é feita de modo idêntico para as duas categorias de pessoas.

32 Segundo o artigo 6.° do regulamento de declaração, os profissionais independentes só podem ser autorizados a fazer declarações aduaneiras se possuírem as qualificações profissionais exigidas e apresentarem as garantias necessárias, ao passo que, para os trabalhadores assalariados, apenas se prevê o reconhecimento de uma qualificação adequada.

33 Daqui resulta que a aquisição da qualificação profissional é objecto de dois regimes distintos e que essa distinção deve estar prevista na legislação dos Estados-membros.

34 Deste modo, ao sujeitar os profissionais independentes e os trabalhadores assalariados às mesmas condições de habilitação profissional, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° do regulamento de declaração.

Quanto à quinta acusação

35 A quinta acusação refere-se às declarações aduaneiras em regime de trânsito, tal como é definido pelo regulamento de trânsito. Efectivamente, nos termos do artigo 12.°, n.° 3, desse regulamento, uma declaração de trânsito pode ser assinada pelo principal responsável ou pelo seu representante habilitado e pode ser apresentada numa estância aduaneira de partida. Ora, segundo a Comissão, as autoridades aduaneiras italianas recusam o registo deste tipo de declarações com o argumento de que apenas os despachantes aduaneiros italianos podem preencher tais formalidades.

36 Na réplica, a Comissão especifica este fundamento alegando que o artigo 238.°, segundo parágrafo, do Testo unico equipara o trânsito comunitário às operações aduaneiras previstas no artigo 55.° Decorreria, ainda, desta última disposição, que remete, quanto a todas as operações aduaneiras, para a declaração aduaneira prevista no artigo 56.°, que as operações de trânsito são abrangidas pelo regime geral da declaração aduaneira e, portanto, da representação aduaneira. O que implicaria que o recurso aos despachantes aduaneiros seria obrigatório, mesmo para as operações de trânsito.

37 Importa salientar em primeiro lugar que, segundo jurisprudência constante, compete à Comissão fazer prova do incumprimento alegado (v. Acórdão de 19 de Março de 1991, Comissão/Bélgica, C- 249/88, Colect., p. I- 1275, n.° 6).

38 No caso vertente, a Comissão, no seu parecer fundamentado, baseou-se na queixa de uma determinada empresa e na confirmação, pelo ministro alemão da Economia, de que também outras empresas tinham enfrentado dificuldades semelhantes. No seu inquérito, a Comissão refere seguidamente «numerosas queixas», sem fornecer quanto a estas qualquer elemento de prova. Dado que estas queixas não foram comunicadas ao Governo italiano, que aliás afirma desconhecer o seu teor, elas não podem ser consideradas pelo Tribunal de Justiça.

39 Quanto à equiparação do trânsito comunitário às operações aduaneiras previstas no artigo 55.° do Testo unico, importa salientar, como fez o advogado-geral nas suas conclusões, que, nos termos do artigo 238.°, segundo parágrafo, da regulamentação italiana, a equiparação só diz respeito às sanções e a todos os outros elementos não previstos e regulados pelos regulamentos comunitários.

40 Uma vez que o artigo 238.° apenas remete para o artigo 55.° do Testo unico relativamente a situações que não são regidas pelos regulamentos comunitários, as operações de trânsito comunitário não são abrangidas pelo regime geral da declaração aduaneira do Testo unico, mas directamente pelo regime do próprio regulamento de trânsito.

41 A quinta acusação não deve, portanto, ser acolhida.

Quanto à violação dos artigos 9.° e 12.° do Tratado

42 A Comissão considera que as tabelas dos despachantes aduaneiros fixadas pelo conselho nacional dos despachantes aduaneiros, cujas atribuições são regidas pela lei de 22 de Dezembro de 1960 e que são aprovadas por decreto do ministro das Finanças constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, na

acepção dos artigos 9.° e 12.° do Tratado, dado que são obrigatórias e que os seus níveis mínimos não são derrogáveis. A Comissão afirma, a este propósito, que os despachantes aduaneiros possuem um quase-monopólio no que se refere a esta declaração.

43 Os artigos 9.°, 12.° e 13.° do Tratado proíbem os direitos aduaneiros de importação bem como encargos de efeito equivalente nas relações comerciais entre os Estados-membros.

44 Segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, o acórdão de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C- 209/89, Colect., p. I- 1575), a justificação da proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros reside no entrave que os encargos pecuniários aplicados em razão, ou por ocasião, da passagem de fronteiras constituem para a livre circulação de mercadorias. Deste modo, qualquer encargo pecuniário, ainda que mínimo, unilateralmente imposto, independentemente da sua designação ou técnica, que incida sobre as mercadorias pelo facto de terem atravessado a fronteira, constitui, quando não é um direito aduaneiro propriamente dito, um encargo de efeito equivalente na acepção dos artigos 9.°, 12.°, 13.° e 16.° do Tratado, mesmo que não seja cobrado pelo Estado. O encargo escapa a esta qualificação se constituir a remuneração de um serviço efectivamente prestado ao operador económico, em montante proporcional ao referido serviço.

45 Importa, consequentemente, examinar se as tabelas em causa constituem um encargo pecuniário imposto unilateralmente a qualquer pessoa que pretenda fazer uma declaração aduaneira e que incide sobre as mercadorias pelo facto de atravessarem a fronteira.

46 A este respeito, há que salientar que, em resposta às perguntas do Tribunal de Justiça, a Comissão explicou que as declarações efectuadas por trabalhadores assalariados ou por funcionários das administrações públicas devem ser consideradas como efectuadas por despachantes aduaneiros *sensu lato*, dado que, devido à especialização exigida e à sua actividade, estas pessoas podem ser equiparadas aos despachantes aduaneiros profissionais. Em resposta a uma pergunta do Tribunal de

Justiça na audiência, a Comissão admitiu, no entanto, que essas pessoas, que efectuam 22% de todas as declarações, não estão sujeitas à tabela profissional. Daqui decorre que o importador tem uma escolha efectiva, isto é, que não é obrigado a recorrer a um despachante profissional e que, deste modo, a tabela não é imposta obrigatoriamente a qualquer pessoa que pretenda fazer uma declaração aduaneira.

47 Nestas condições, as tabelas controvertidas não podem ser qualificadas como encargos de efeito equivalente, na acepção dos artigos 9.° e 12.° do Tratado. Daqui decorre que o incumprimento, neste ponto, não fica provado.

48 Do que antecede resulta que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3632/85 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1985, que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira, por ter mantido na sua legislação que deve ser o proprietário a fazer essa declaração e ter reservado a representação a despachantes aduaneiros, sem ter previsto claramente a possibilidade de se fazer uma declaração em nome próprio e por conta de outrem. Além disso, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° do mesmo regulamento, ao exigir aos trabalhadores assalariados encarregados de fazer declarações aduaneiras as mesmas qualificações que são exigidas aos profissionais independentes.

49 A acção deve ser julgada improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

50 Por força do n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas se cada uma delas só

obtiver vencimento parcial. Tendo sido ambas parcialmente desatendidas, a República Italiana e a Comissão suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3632/85 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1985, que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira, por ter mantido na sua legislação que deve ser o proprietário a fazer essa declaração e ter reservado a representação a despachantes aduaneiros, sem ter previsto claramente a possibilidade de se fazer uma declaração em nome próprio e por conta de outrem. Além disso, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° do mesmo regulamento, ao exigir aos trabalhadores assalariados encarregados de fazer declarações aduaneiras as mesmas qualificações que são exigidas aos profissionais independentes.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

3) Cada uma das partes suportará as suas despesas.

Due Moitinho de Almeida Kakouris Schockweiler

Grévisse Zuleeg Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Fevereiro de 1994.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due