

Comentário ao acórdão do Tribunal de Justiça
de 17 de Junho de 2004,
no Processo C-30/02

Contencioso da União Europeia

O objecto desta análise é o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 2004, no Processo C-30/02, que contempla três questões prejudiciais suscitadas por um tribunal português, o Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa, relativas ao prazo, conforme ou não com o Direito da União Europeia, para reembolso dos emolumentos do registo pagos pela Recheio – Cash & Carry SA, em consequência do seu aumento de capital.

De facto, no ano de 1998, pelo já referido aumento de capital, a Recheio pagou determinada quantia, a título de emolumentos do registo, ao Registo Nacional de Pessoas Colectivas e, passado algum tempo, em 2001, intentou no Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa uma acção para reconhecimento do direito à restituição daquela quantia, alegando violação de princípios comunitários e apoiando-se em jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por sua vez, o tribunal português convolou a acção intentada num recurso de impugnação, por entender ser o meio processual mais adequado para garantir a protecção jurisdicional. Visto que o prazo para interpor o recurso de impugnação contra o acto de liquidação já se tinha esgotado, sendo esse prazo de 90 dias a partir do «termo do prazo para pagamento voluntário das prestações tributárias» (de acordo com o artigo 123º do Código de Processo Tributário), o tribunal decidiu suspender a instância e submeter as questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

Nas conclusões do advogado-geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer a este processo, verificamos que a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria já é extensa, dizendo mesmo que o tribunal português, com as decisões precedentes, teria, já, elementos suficientes para responder às questões que suscitou. Podemos referir que, aqui, o advogado-geral defende a desnecessidade do reenvio prejudicial, podendo o tribunal de primeira instância fazer uso do princípio do precedente vinculativo, como forma de flexibilizar a jurisprudência *Cilfit*, sendo o reenvio visto como excepcional. O Tribunal de Justiça tem sido relutante nesta ideia, uma vez que os Estados-Membros não têm todos o mesmo grau de europeização e é necessário garantir, acima de tudo, a uniformidade de aplicação do Direito da União Europeia.

Seguindo a ideia de que, se tiver dúvidas sobre a interpretação do Direito da União, não deve resolver a questão sozinho e livremente, pois implicaria “um fraccionamento do Direito Comunitário, quebrando-se, desse modo, a uniformidade que se pretende atingir na interpretação e aplicação na Ordem Jurídica comunitária.”¹, o juiz

¹ Fausto de Quadros e Ana Maria Guerra Martins, *Contencioso da União Europeia*, 2.ª Edição, Almedina, p. 71

Contencioso da União Europeia

português auxiliou-se do mecanismo de reenvio prejudicial para dar solução ao caso concreto, querendo esclarecer, sobretudo, se o prazo de noventa dias, para intentar o recurso de impugnação com vista a obter a restituição do montante de emolumentos pagos, é incompatível com o Direito da União Europeia.

O advogado-geral sustenta que, atendendo à jurisprudência do Tribunal de Justiça, “compete aos Estados-Membros definir as regras processuais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que decorrem do ordenamento jurídico da União Europeia. Esta liberdade de configuração depara, todavia, com um duplo limite:

- Os Estados-Membros não estão autorizados a impor, relativamente ao exercício dos direitos de acção fundados no direito comunitário, um prazo diferente e mais desfavorável do que o previsto para as acções emergentes da violação do direito interno. É o que se chama o princípio da equivalência.
- Não podem também regular os meios processuais de tal forma que se torna excessivamente difícil ou praticamente impossível o exercício de tais direitos de acção. Esta regra é conhecida como o princípio da efectividade do direito comunitário.” (ponto 3 das conclusões).

No mesmo sentido vai o Tribunal de Justiça ao afirmar que, dada a inexistência de regulamentação comunitária nesta matéria, cabe aos sistemas nacionais de cada Estado-Membro definir, quer os órgãos jurisdicionais competentes, quer as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a protecção dos direitos que decorrem do Direito da União para os cidadãos, tendo, efectivamente, como limite os dois princípios enunciados pelo advogado-geral (ponto 17 do acórdão).

Relativamente ao princípio da equivalência, o tribunal português não teve dúvidas da conformidade do prazo em questão com a plena protecção das pretensões decorrentes tanto do direito nacional como do Direito da União, reconhecendo-o no despacho de reenvio (pontos 9 do acórdão e 19 das conclusões). Assim, a fundamentação da Recheio relativa à violação do princípio da equivalência com a fixação daquele prazo processual cai por terra, uma vez que o tribunal português, após interpretar o seu ordenamento jurídico, não suscita dúvidas dessa compatibilidade e, como sabemos, é ao órgão jurisdicional nacional que compete a interpretação do direito interno, na estrita separação de competências que caracteriza o reenvio prejudicial, sendo, sim, da competência do Tribunal de Justiça fornecer àquele elementos úteis sobre o Direito da União para, desse modo, garantir a aplicação uniforme do mesmo.

Contencioso da União Europeia

Deste modo, a interpretação suscitada pelo tribunal português refere-se, tão só, ao princípio da efectividade, nomeadamente saber se o prazo de noventa dias torna excessivamente difícil o exercício do direito de reembolso.

No entender de Miguel Gorjão-Henriques, o princípio da efectividade requer que os Estados-Membros garantam “a plena aplicação do direito comunitário, quer adequando as suas legislações ao direito comunitário, quer adoptando disposições jurídicas susceptíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente que permita aos particulares conhecer todos os seus direitos e invocá-los perante os órgãos jurisdicionais.”² Reafirmando a ideia, a Professora Alessandra Silveira sustenta que “as autoridades nacionais devem garantir o efeito útil das disposições europeias”³, sendo, por um lado, livres para estabelecer as suas disposições, neste caso, prazos mais ou menos longos para a restituição do indevido, desde que, por outro lado, não tornem impossível ou excessivamente difícil a prática de direitos conferidos pelo Direito da União (ponto 20 do acórdão).

Sobre esta ideia da efectividade, já se debruçou, várias vezes, o Tribunal de Justiça, destacando-se, entre outros, o acórdão San Giorgio de 1983, relativo à autonomia processual e institucional dos Estados-Membros, defendendo que “as condições impostas pelo direito interno não podem dificultar ou tornar praticamente impossível o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária”⁴. É, também, de real interesse destacar o acórdão Grundig Italiana de 2002, através do qual podemos retirar algumas conclusões, a reter: “1) se as normas processuais nacionais põem o titular de um direito subjectivo europeu numa situação menos vantajosa que o titular de um direito subjectivo interno, ou 2) se as normas processuais nacionais dificultam o exercício do Direito da União, então o juiz nacional deve desaplicar o direito processual interno porque os princípios da equivalência e da plena efectividade dos direitos reconhecidos pela ordem jurídica europeia, decorrentes ambos do princípio da lealdade, assim o obrigam – a fim de evitar que os Estados-Membros não cumpram o Direito da União escudando-se nas suas normas processuais.”⁵

As conclusões a este acórdão Grundig Italiana também foram elaboradas pelo advogado-geral Colomer, alongando-se, nas suas conclusões ao acórdão que estamos a analisar, nas referências àquele, vincando, sobretudo, a ideia que cabe ao órgão

² In Direito Comunitário, 5.ª Edição, Almedina, p. 315

³ In Princípios da União Europeia (Doutrina e Jurisprudência), Quid Iuris, p. 96

⁴ Idem, p. 107

⁵ Idem, p. 108

Contencioso da União Europeia

jurisdicional nacional a interpretação do direito nacional, nomeadamente verificar se o prazo previsto no seu ordenamento jurídico satisfaz ou não as exigências do princípio da efectividade, “salvo nos casos extremos em que, por ser suficientemente evidente ou porque a sua escassez parece inquestionável, o juízo de valor não obrigue a atender às condições concretas de cada sistema nacional, pelo que não há inconveniente em que o Tribunal de Justiça faça esse juízo.” (pontos 29 a 34 das conclusões). Colomer teceu, mesmo, críticas ao Tribunal de Justiça, sustentando que este não está a ser capaz de separar as competências caracterizadoras do reenvio prejudicial (ponto 35 das conclusões), e, por isso mesmo, sustenta que o Tribunal de Justiça responda ao tribunal português no sentido de que é a si, órgão jurisdicional nacional, que compete verificar se o prazo estabelecido pela ordem jurídica interna, para as acções de restituição, é razoável e se aquele não torna extremamente difícil o exercício do direito de reembolso, tendo por base que, de facto, o Direito da União opõe-se a disposições dos Estados-Membros que o façam (ponto 36 das conclusões).

Alternativamente, sustenta uma outra posição, para o caso de o Tribunal de Justiça querer dar resposta ao tribunal português. Começa por aludir à insuficiente clarificação das disposições portuguesas na matéria e que seriam relevantes para a boa decisão (aliás, crítica permanente feita aos tribunais portugueses), reforçando, depois, a ideia de que é ao Estado-Membro que cabe determinar os requisitos das suas disposições processuais, com o respeito, naturalmente, pelo princípio da efectividade. Conclui, no ponto 41 das suas conclusões, que o prazo português de noventa dias é razoável para assegurar a protecção jurisdicional nestes casos, sendo um prazo semelhante ao que outras legislações europeias adoptaram.

O Tribunal de Justiça, ignorando a opinião do advogado-geral no que concerne à não resposta concreta sobre o caso vertente, sugere que o prazo de noventa dias é justificado, podendo nele o contribuinte tomar conhecimento da causa, interpor recurso de impugnação e reunir todos os elementos factuais e de direito necessários, acolhendo, portanto, a posição subsidiária de Colomer (pontos 21 e 22 do acórdão). O Tribunal refere-se, ainda, a outros argumentos suscitados pela Recheio, tentando refutar a conformidade do prazo português com o princípio da efectividade, entre os quais a incorrecta transposição de uma directiva comunitária pelo Estado português e a existência de prazos na Administração Fiscal mais alargados, rejeitando-os, porque o que está em causa é um prazo de caducidade nacional e porque os demais prazos existentes no nosso ordenamento jurídico cumprem outros objectivos, que não os que

Contencioso da União Europeia

sustentam o recurso de impugnação (pontos 23 e 24 do acórdão). Deste modo, o tribunal português obteve uma resposta concreta às suas questões, aplicando-se o prazo de noventa dias ao caso concreto e não podendo, já, a Recheio recorrer por extemporaneidade.

O acórdão, nos pontos 11, 12 e 13, refere que a Recheio pediu a reabertura do processo, sustentando-se na incorrecta interpretação do direito português pelo advogado-geral. De facto, o artigo 61º do Regulamento do Processo do Tribunal de Justiça permite a reabertura do processo, a pedido do advogado-geral, das partes ou oficiosamente e isto em duas situações: ou porque o tribunal não está suficientemente esclarecido ou porque deve conhecer-se um argumento que não foi debatido entre as partes para servir de base à decisão. Ora, nenhum dos motivos se encontra previsto no caso concreto, pelo que o Tribunal não acolheu a pretensão da Recheio, até porque as observações escritas como as que a Comissão apresentou, intervindo no processo, permitem complementar as observações das partes do processo.

Contencioso da União Europeia