

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

6 de Abril de 2006 *

No processo C-456/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itália), por decisão de 20 de Julho de 2004, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de Outubro de 2004, no processo

Agip Petroli SpA

contra

Capitaneria di porto di Siracusa,

Capitaneria di porto di Siracusa — Sezione staccata di Santa Panagia,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris e J. Klučka (relator), juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Novembro de 2005,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Agip Petroli SpA, por R. Longanesi Cattani, G. Pitruzzella e A. Cariola, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo helénico, por E.-M. Mamouna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por A. Hare, na qualidade de agente,

- em representação do Governo norueguês, por A. Eide, na qualidade de agente, assistido por C. Galtung, attorney general for civil affairs,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por K. Simonsson, na qualidade de agente, assistido por G. Conte e E. Boglione, avvocati,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 8 de Dezembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (JO L 364, p. 7, a seguir «regulamento»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Agip Petroli SpA (a seguir «Agip Petroli») à Capitaneria di porto di Siracusa, à Capitaneria di porto di Siracusa — Sezione staccata di Santa Panagia (a seguir «capitania») e ao Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, a propósito de uma decisão através da qual a capitania recusou a um navio-cisterna que arvorava o pavilhão grego a autorização para efectuar um trajecto de cabotagem insular entre Magnisi e Gela.

Quadro jurídico

- 3 Os terceiro, quarto, sétimo e oitavo considerandos do regulamento têm a seguinte redacção:

«Considerando que é necessário, para a realização do mercado interno, abolir as restrições à prestação de serviços de transportes marítimos; que o mercado interno compreende um espaço no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada;

Considerando, por conseguinte, que o princípio da livre prestação de serviços deve ser aplicado aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros;

[...]

Considerando que, para evitar distorções da concorrência, os armadores comunitários que exercem a livre prestação de serviços de cabotagem devem preencher todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem no Estado-Membro em que os seus navios estão registados; que os armadores comunitários que exploram navios registados num Estado-Membro e que não têm o direito de aceder à cabotagem nesse Estado-Membro devem, não obstante, beneficiar do presente regulamento durante um período transitório;

Considerando que o estabelecimento desta liberdade deve ser gradual e não necessariamente uniforme para todos os serviços em causa, tendo em conta a natureza de certos serviços específicos e dada a importância dos esforços a suportar por certas economias da Comunidade que apresentam diferenças de desenvolvimento».

4 O artigo 1.º, n.º 1, do regulamento dispõe:

«Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima) aplicar-se-á aos armadores comunitários que tenham os seus navios registados num Estado-Membro e arvoreem pavilhão desse Estado-Membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado-Membro [...]»

5 O artigo 2.º do regulamento prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) ‘Serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima)’: os serviços normalmente prestados contra remuneração, neles se incluindo, em especial:

[...]

c) Cabotagem insular: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre:

— portos do continente e de uma ou mais ilhas de um mesmo Estado-Membro,

— portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-Membro.

[...]»

6 Nos termos do artigo 3.º do regulamento:

«1. Para os navios que efectuem cabotagem continental e para os navios de cruzeiro, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio esteja registado (Estado de bandeira), excepto no caso dos navios de menos de 650 toneladas brutas, aos quais poderão ser aplicadas as condições do Estado de acolhimento.

2. Para os navios que efectuem cabotagem insular, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio efectua o serviço de transporte marítimo (Estado de acolhimento).

3. Todavia, a partir de 1 de Janeiro de 1999, para os cargueiros com mais de 650 toneladas brutas que efectuem cabotagem insular, quando a viagem em causa se seguir a ou preceder uma viagem com destino ou origem noutro Estado, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio se encontra registado (Estado de bandeira).

[...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 7 Resulta da decisão de reenvio que a Agip Petroli fretou o navio-cisterna Theodoros IV (a seguir «Theodoros IV»), que arvorava o pavilhão grego, para transportar um carregamento de petróleo bruto entre Magnisi e Gela, duas localidades situadas na Sicília. Para justificar a derrogação à regulamentação do Estado de acolhimento, ou seja, a República Italiana, e, por conseguinte, a aplicação da regulamentação do Estado do pavilhão, ou seja, a República Helénica, a Agip Petroli invocou o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento. No seu pedido de autorização para efectuar esse trajecto de cabotagem insular, essa sociedade referiu que o navio devia, posteriormente, fazer uma viagem directa para o estrangeiro sem carga a bordo (viagem em lastro).
- 8 Por decisão de 6 de Dezembro de 2001, a capitania recusou a referida autorização ao Theodoros IV, devido ao facto de a tripulação desse navio incluir, em infracção ao artigo 318.º do Código da Navegação italiano, marinheiros de nacionalidade filipina.
- 9 Na sua decisão, a capitania justificou a aplicação do direito italiano pela circular n.º TMA3/CA/0230, de 31 de Janeiro de 2000, do Ministério dos Transportes e da Navegação, segundo a qual o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento, que prevê a aplicação derogatória do direito do Estado do pavilhão, visa exclusivamente os casos em que «a viagem que se segue a ou precede a viagem de cabotagem (viagem continuada) seja funcional e comercialmente autónoma, isto é, com carga a bordo tendo como destino final/inicial um porto estrangeiro». Essa disposição não pode, por conseguinte, ser invocada quando o navio «tenha realizado anteriormente ou realize posteriormente à viagem de cabotagem insular [...] uma viagem em lastro ou uma viagem com carga de mercadorias que, pela sua qualidade e quantidade, não possam conferir à viagem um carácter autónomo».

- 10 A Agip PetrolI interpôs recurso dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, que considera que são possíveis duas interpretações do artigo 3, n.º 3, do regulamento. Segundo esse tribunal, a preocupação de evitar que as disposições do artigo 3, n.º 2, do regulamento sejam contornadas através da realização de trajectos de cabotagem consecutivos fictícios é um argumento no sentido de uma interpretação restritiva. Todavia, não consta da letra dessas disposições nenhum indício de que o seu alcance seja limitado às viagens efectuadas com carga.
- 11 Por conseguinte, foi nestas circunstâncias que o Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O conceito de ‘viagem que segue ou precede’ a viagem de cabotagem, previsto no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento [...], abrange só a viagem ‘funcional e comercialmente autónoma, isto é, com carga a bordo tendo como destino final/ /inicial um porto estrangeiro’, tal como especificado nas decisões impugnadas no presente litígio, ou [...] o mesmo [...] alarga-se também às hipóteses de viagem sem carga a bordo (i.e. ‘viagem em lastro’)?»

Quanto à questão prejudicial

- 12 Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, no domínio do transporte marítimo de mercadorias no interior dos Estados-Membros, o conceito de «viagem que segue ou precede» uma viagem de cabotagem (a seguir «viagem internacional»), constante do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento, só abrange as viagens com carga a bordo ou pode estender-se às viagens em lastro.

- 13 A título preliminar, há que recordar que o objectivo de liberalização prosseguido pelo regulamento, tal como resulta, designadamente, dos seus terceiro e quarto considerandos, e que tende à abolição das restrições à prestação dos serviços de transporte marítimo no interior dos Estados-Membros, ainda não está plenamente concretizado. Um dos limites à liberalização prevista pelo regulamento respeita à cabotagem insular. Com efeito, enquanto os artigos 1.º e 3.º, n.º 1, do referido regulamento esclarecem que, em princípio, prevalecem os requisitos impostos pelo Estado do pavilhão, o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento prevê uma excepção em matéria de cabotagem insular, dispondo que, para os navios que pratiquem esse tipo de transporte, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado de acolhimento. Todavia, está previsto no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento o princípio da aplicação das regras do Estado do pavilhão à composição da tripulação nos casos em que a cabotagem insular for precedida ou seguida de uma viagem internacional efectuada por um navio com mais de 650 toneladas brutas.
- 14 No que diz respeito ao conceito de «viagem internacional», há que observar desde logo que o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento se limita a exigir que a viagem de cabotagem seja precedida ou seguida de uma viagem internacional, sem dar nenhuma indicação sobre o próprio conceito de «viagem» nem sobre a eventual presença de carga a bordo dos navios com mais de 650 tonelada brutas.
- 15 Nestas condições, uma vez que o regulamento não contém nenhuma definição do conceito de «viagem» nem nenhum elemento que leve a concluir que o legislador comunitário tenha pretendido permitir que fossem levados em conta critérios adicionais, como a exigência de haver carga a bordo ou a existência de uma autonomia funcional e comercial da viagem internacional, há que considerar que esse conceito abrange, em princípio, qualquer viagem, independentemente da existência de uma carga a bordo.

- 16 De resto, essa interpretação está em conformidade com o objectivo do regulamento, ou seja, a concretização da livre prestação de serviços para a cabotagem marítima de acordo com os requisitos e sem prejuízo das excepções que o referido regulamento prevê (v., nomeadamente, acórdão de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 19). Com efeito, essa interpretação permite a plena aplicação do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento que, ao prescrever, por sua vez, a aplicação das regras do Estado do pavilhão, se inscreve no prolongamento directo desse objectivo.
- 17 Por outro lado, essa interpretação também é corroborada pela prática do transporte marítimo, em que é aparentemente usual que, por vezes, se façam viagens em lastro.
- 18 Todavia, apesar desta observação, não podem ser admitidas viagens em lastro efectuadas de modo abusivo a fim de contornar as regras previstas no artigo 3.º do regulamento e o objectivo prosseguido pelo próprio regulamento, como recordado no n.º 13 do presente acórdão.
- 19 A este respeito, há que observar que, de acordo com jurisprudência assente, os particulares não podem prevalecer-se das normas comunitárias abusiva ou fraudulentamente (v., nomeadamente, acórdãos de 12 de Maio de 1998, Kefalas e o., C-367/96, Colect., p. I-2843, n.º 20; de 23 de Março de 2000, Diamantis, C-373/97, Colect., p. I-1705, n.º 33, e de 21 de Fevereiro de 2006, Halifax e o., C-255/02, Colect., p. I-1609, n.º 68).
- 20 Com efeito, a aplicação da regulamentação comunitária não pode estender-se ao ponto de abranger as práticas abusivas de operadores económicos, isto é, operações que não sejam realizadas no âmbito de transacções comerciais normais, mas apenas com o objectivo de contornar as regras previstas pelo direito comunitário (v., neste

sentido, nomeadamente, acórdãos de 11 de Outubro de 1977, *Cremer*, 125/76, *Recueil*, p. 1593, n.º 21, *Colect.*, p. 561; de 3 de Março de 1993, *General Milk Products*, C-8/92, *Colect.*, p. I-779, n.º 21, e *Halifax e o.*, já referido, n.º 69).

- 21 Os órgãos jurisdicionais nacionais podem, assim, baseando-se em elementos objectivos, ter em conta o comportamento abusivo do interessado para lhe recusar, se necessário, beneficiar da disposição de direito comunitário invocada. No entanto, devem tomar em consideração os objectivos prosseguidos pela disposição em causa (v. acórdão *Diamantis*, já referido, n.º 34, e jurisprudência aí referida).
- 22 Consequentemente, não pode admitir-se que o armador crie artificialmente as condições de uma viagem internacional em lastro para lhe ser aplicado o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento e, por conseguinte, a legislação do Estado do pavilhão em vez do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento, ou seja, a legislação do Estado de acolhimento.
- 23 Para que possa considerar-se que tal prática abusiva existe, é necessário, por um lado, que a viagem internacional em lastro, apesar da aplicação formal dos requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento, tenha por resultado que o armador beneficie, em todas as questões relativas à tripulação, da aplicação das regras do Estado do pavilhão, em infracção ao objectivo do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento, que é o de permitir a aplicação das regras do Estado de acolhimento a todas as questões relativas à tripulação no caso da cabotagem insular. Por outro lado, deve igualmente resultar de um conjunto de elementos objectivos que a finalidade essencial dessa viagem internacional em lastro é evitar a aplicação do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento, em benefício do n.º 3 do mesmo artigo (v., neste sentido, acórdão *Halifax e o.*, já referido, n.º 86).

- 24 No entanto, é ao órgão jurisdicional nacional que compete verificar, em conformidade com as regras de prova do direito nacional, contanto que a eficácia do direito comunitário não seja posta em causa, se os elementos constitutivos de uma prática abusiva estão preenchidos no litígio no processo principal (v. acórdãos de 21 de Julho de 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Colect., p. I-7355, n.º 40, e Halifax, já referido, n.º 76).
- 25 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o conceito de viagem internacional, enunciado no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento, abrange, em princípio, qualquer viagem a partir ou com destino a outro Estado, independentemente da existência de uma carga a bordo. Todavia, não podem ser admitidas viagens sem carga a bordo efectuadas de modo abusivo com a finalidade de contornar as regras prevista pelo regulamento. Para que possa considerar-se que tal prática abusiva existe, é necessário, por um lado, que a viagem internacional em lastro, apesar da aplicação formal dos requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 3, do referido regulamento, tenha por resultado que o armador beneficie, em todas as questões relativas à tripulação, da aplicação das regras do Estado do pavilhão, em infracção ao objectivo do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento, que é o de permitir a aplicação das regras do Estado de acolhimento a todas as questões relativas à tripulação no caso da cabotagem insular. Por outro lado, deve igualmente resultar de um conjunto de elementos objectivos que a finalidade essencial dessa viagem internacional em lastro é evitar a aplicação do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento, em benefício do n.º 3 do mesmo artigo.

Quanto às despesas

- 26 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. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O conceito de «viagem que segue ou precede» a viagem de cabotagem, enunciado no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), abrange, em princípio, qualquer viagem a partir ou com destino a outro Estado, independentemente da existência de uma carga a bordo. Todavia, não podem ser admitidas viagens sem carga a bordo efectuadas de modo abusivo com a finalidade de contornar as regras prevista pelo Regulamento n.º 3577/92. Para que possa considerar-se que tal prática abusiva existe, é necessário, por um lado, que a viagem internacional em lastro, apesar da aplicação formal dos requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 3, do referido regulamento, tenha por resultado que o armador beneficie, em todas as questões relativas à tripulação, da aplicação das regras do Estado do pavilhão, em infracção ao objectivo do artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento, que é o de permitir a aplicação das regras do Estado de acolhimento a todas as questões relativas à tripulação no caso da cabotagem insular. Por outro lado, deve igualmente resultar de um conjunto de elementos objectivos que a finalidade essencial dessa viagem internacional em lastro é evitar a aplicação do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3577/92, em benefício do n.º 3 do mesmo artigo.

Assinaturas