CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 14 de Janeiro de 2003 [1]

I — Introdução

1. O Bundesgerichtshof (Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais que têm por objecto a interpretação dos artigos 454.° e 455.° do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [2].

2. As referidas questões foram suscitadas no contexto de um litígio entre o Hauptzollamt Friedrichshafen (administração aduaneira alemã, a seguir «HZA») e uma associação de direito alemão que é uma associação garante autorizada, a Bundesverband GüterKraftverkehr und Logistik eV (BGL) (a seguir «BGL»). O litígio tem por objecto o reembolso dos direitos e taxas de importação que incidiram sobre mercadorias abrangidas pelo regime de trânsito externo e que circulavam ao abrigo de uma caderneta de transporte internacional rodoviário (a seguir «caderneta TIR»), em conformidade com o regime instituído pela convenção aduaneira relativa ao transporte internacional de mercadorias a coberto das cadernetas TIR (a seguir «convenção TIR»), retomado, no essencial, pelo Regulamento n.° 2454/93.

II — Enquadramento jurídico

A — *A convenção TIR*

3. Elaborada sob a égide da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, a convenção TIR foi assinada em Genebra em 14 de Novembro de 1975 e entrou em vigor em 1978. A convenção foi modificada diversas vezes [3]. Neste momento, a convenção reúne cerca de 60 partes, entre as quais a Comunidade Europeia [4].

4. A convenção TIR tem por finalidade facilitar os transportes internacionais por

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 253, p. 1. O Regulamento n.° 2913/92, de 12 de Outubro de 1992, foi publicado no JO L 302, p. 1.

3 — A última versão existente até à data entrou em vigor em 17 de Fevereiro de 1999, ou seja, após a verificação dos factos que são objecto do processo principal.

4 — A convenção TIR foi concluída pelo Conselho, em nome da Comunidade, por força do Regulamento (CEE) n.° 2112/78 do Conselho, de 25 de Julho de 1978 (JO L 252, p. 1; EE 02 F5 p. 46).

veículos rodoviários, simplificando e harmonizando as formalidades administrativas a cumprir em matéria aduaneira quando da transposição de fronteiras. Neste sentido, a convenção prevê que os carregamentos de mercadorias transportadas são submetidos a uma única inspecção pela estância aduaneira de partida, excluindo qualquer outra inspecção pelas estâncias aduaneiras de passagem ou de destino, excepto se estas últimas suspeitaram da existência de irregularidades (artigo 5.°). Além disso, prevê-se que as mercadorias não estão sujeitas ao pagamento ou ao depósito de direitos e taxas de importação ou de exportação [5] (artigo 4.°).

5. Em contrapartida, a convenção TIR formula três exigências. Por um lado, as mercadorias devem ser transportadas em veículos ou contentores que ofereçam certas garantias de segurança com o objectivo de evitar a sua subtracção ou substituição durante o trajecto (artigos 12.° a 14.°). Por outro lado, as referidas mercadorias devem ser acompanhadas, no decurso de todo o transporte, por um documento de expedição uniforme, a caderneta TIR, emitida pela estância aduaneira de partida, que servirá de elemento de referência para fiscalizar a regularidade da operação (artigo 3.°) [6]. Por fim, o pagamento dos direitos e das taxas, susceptível de ser exigido a um transportador pelos serviços aduaneiros, deve ser parcialmente garantido por uma associação nacional habilitada para esse efeito pelas autoridades das partes contratantes (artigo 3.°). Esta garantia é, ela própria, coberta pela União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU) e por um grupo segurador sediado na Suíça.

6. Com base na precedente exposição sobre a economia do sistema TIR, importa agora precisar as modalidades concretas de aplicação.

7. As cadernetas TIR são impressas pela IRU e distribuídas pelas associações garantes aos transportadores que nelas mencionam uma série de informações, nomeadamente quanto às mercadorias transportadas. Cada caderneta TIR é composta por um conjunto de folhas em dois exemplares (n.os 1 e 2). No início da operação de transporte, a estância aduaneira de partida verifica a carga — nomeadamente a sua conformidade com as mercadorias declaradas na caderneta TIR —, procedendo depois à respectiva selagem. Em seguida, anota a primeira página da caderneta TIR, que lhe foi entregue pelo utilizador, retém o exemplar n.° 1, visa o recibo correspondente e restitui a caderneta TIR ao seu utilizador. À saída do território atravessado, a estância aduaneira de passagem verifica o estado dos selos, retém o exemplar n.° 2, visa o recibo correspondente e restitui a caderneta TIR ao seu utilizador. Em seguida, remete o exemplar n.° 2 à estância aduaneira de partida, a qual verifica a respectiva conformidade com o exemplar n.° 1. Se o exemplar n.° 2 não revelar nenhuma reserva quanto à regularidade da operação TIR, esta encontra-se

5 — O artigo 1.°, alínea b), da convenção TIR determina que se trata de «direitos aduaneiros e quaisquer outros direitos, taxas e imposições diversas, cobrados na importação ou na exportação [de mercadorias] [...], com excepção dos emolumentos e dos encargos cujo montante se limite ao custo aproximado dos serviços prestados.»

6 — O número de cadernetas TIR emitidas por ano está em constante aumento, especialmente desde 1989, dada a evolução das trocas comerciais europeias Este-Oeste. Actualmente, este número está próximo dos três milhões.

regularmente apurada no território atravessado. Em contrapartida, se o exemplar n.º 2 contiver reservas ou não tiver sido recebido pela estância aduaneira de partida, a operação TIR é considerada irregular no território em causa. Por conseguinte, as autoridades aduaneiras deste território têm o direito de exigir o pagamento dos direitos e taxas que, por esse facto, se tornaram exigíveis.

8. Este procedimento repete-se no território de cada país atravessado, excepto nos Estados-Membros da Comunidade, uma vez que estes constituem um único território aduaneiro. Neste caso, a operação TIR encontra-se regularmente apurada quando as mercadorias em causa são apresentadas na estância aduaneira de destino, ou seja, na estância de saída do território aduaneiro da Comunidade, e este último informa a estância aduaneira de partida, ou seja, a estância de entrada neste mesmo território de que não há reservas.

9. Pode solicitar-se às associações garantes que garantam o pagamento de uma parte dos direitos e das taxas de importação ou de exportação que se tornem exigíveis em virtude da irregularidade da operação TIR [7]. Esta quantia pode ser acrescida de juros de mora. A associação garante está obrigada ao pagamento das quantias em causa, conjunta e solidariamente com as pessoas que são directamente devedoras. Todavia, as autoridades aduaneiras competentes devem, na medida do possível, exigir o pagamento à (ou às) pessoa(s) directamente responsável(s), antes de interpelar a associação garante (artigo 8.º, n.ºs 1, 3 e 7, da convenção TIR).

10. A garantia prestada por uma associação garante apenas pode ser executada pelas autoridades aduaneiras junto das quais aquela se encontra habilitada. Todavia, esta regra não se aplica nas relações entre os Estados-Membros da Comunidade. Com efeito, neste caso, a associação garante que emitiu a caderneta TIR no início da operação é a única responsável. Pode ser chamada a responder pelo Estado-Membro de partida junto do qual se encontra habilitada ou por outro Estado-Membro, no caso de se provar que a irregularidade foi cometida no território deste último [8].

11. O quadro processual de declaração de responsabilidade de uma associação garante é definido nos artigos 10.º, n.º 2, e 11.º da convenção TIR. Este quadro é composto pelos seguintes três elementos.

12. Em primeiro lugar, a responsabilidade de uma associação garante deixará de poder ser exigida pelas autoridades adua-

7 — As partes contratantes na convenção TIR fixaram limites máximos de garantia. As notas explicativas da referida convenção, adoptadas com base no seu artigo 43.º, contêm recomendações nesse sentido. Os limites máximos de garantia variam em função da natureza e da quantidade de mercadorias cobertas. Os mais elevados dizem respeito ao álcool e ao tabaco, tendo em conta a importância dos direitos e das taxas que se aplicam a esses produtos.

8 — V. artigo 457.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2454/93.

neiras quando estas passarem, sem reservas, um certificado de quitação relativamente a uma caderneta TIR, salvo se o certificado de quitação tiver sido obtido abusiva ou fraudulentamente (artigo 10.°, n.° 2, da convenção TIR).

13. Em segundo lugar, na hipótese inversa de a responsabilidade de uma associação garante poder ser exigida, as autoridades aduaneiras estão obrigadas a cumprir certas formalidades e certos prazos de procedimento. Com efeito, o artigo 11.°, n.os 1 e 2, da convenção TIR prevê:

«1. Quando não tiver sido passado certificado de quitação relativamente a uma caderneta TIR ou quando esse certificado tiver sido passado com reservas, as autoridades competentes não terão o direito de exigir à associação responsável o pagamento das quantias visadas [...] [no] artigo 8.° se, no prazo de um ano, a contar da data em que aceitarem a caderneta TIR, não tiverem avisado, por escrito, a associação [garante] da não quitação ou da quitação com reservas. Esta disposição será igualmente aplicável se a quitação tiver sido obtida abusiva ou fraudulentamente, mas, neste caso, o prazo será de dois anos.

2. O pedido de pagamento das quantias visadas [...] será dirigido à associação nunca antes de três meses, contados a partir da data em que essa associação tiver sido avisada da não quitação, da quitação com reservas ou da quitação obtida abusiva ou fraudulentamente, e nunca depois de dois anos a contar da mesma data. Todavia, relativamente aos casos que forem apresentados em juízo no prazo de dois anos atrás indicado, o pedido de pagamento será feito no prazo de um ano, a contar da data em que a decisão judiciária se tornou executória.»

14. Em terceiro lugar, os trâmites posteriores do procedimento acima descrito relativamente à associação garante em causa também estão sujeitos a certos prazos. Com efeito, o artigo 11.°, n.° 3, da convenção TIR prevê que, «[p]ara pagar as importâncias exigidas, a associação responsável disporá de um prazo de três meses, a contar da data em que lhe foi feito o pedido de pagamento. A associação obterá o reembolso das quantias pagas se, nos dois anos seguintes à data do pedido de pagamento, se provar, a contento das autoridades aduaneiras, que não foi cometida nenhuma irregularidade relativamente à operação de transporte em causa.»

B — *O Regulamento n.° 2454/93*

15. Em conformidade com o disposto no artigo 48.° da convenção TIR, foram adoptadas regras especiais no âmbito comunitário para as operações de transporte que atravessam o território aduaneiro da Comunidade. Essas regras constam do Regulamento n.° 2454/93.

16. Os artigos 454.°, 455.° e 457.° do Regulamento n.° 2454/93 definem o procedimento aplicável à cobrança dos direitos e das taxas que se tornem exigíveis[9]. Aqueles artigos retomam, nas suas grandes linhas, o quadro procedimental estabelecido pela convenção TIR. As referidas disposições dizem respeito nomeadamente à determinação das autoridades nacionais competentes para proceder à cobrança das quantias correspondentes aos direitos e às taxas que se tornaram exigíveis.

17. O artigo 454.° do Regulamento n.° 2454/93 dispõe o seguinte:

«1. O presente artigo aplica-se sem prejuízo das disposições específicas da convenção TIR [...] relativas à responsabilidade das associações garantes na utilização da caderneta TIR [...]

2. Quando se verificar que, durante ou por ocasião de um transporte efectuado ao abrigo de uma caderneta TIR [...], foi cometida uma infracção ou uma irregularidade num determinado Estado-Membro, a cobrança dos direitos e demais imposições eventualmente devidos será realizada por esse Estado-Membro, nos termos das disposições comunitárias ou nacionais sem prejuízo da aplicação de sanções penais.

3. Quando não for possível determinar o território em que foi cometida a infracção ou a irregularidade, considerar-se-á que essa infracção ou irregularidade foi cometida no Estado-Membro onde foi verificada, salvo se, no prazo previsto no n.° 1 do artigo 455.°, for apresentada prova, a contento das autoridades aduaneiras, da regularidade da operação ou do local onde a infracção ou a irregularidade foi efectivamente cometida.

Se, caso não seja apresentada tal prova, se considerar que a referida infracção ou irregularidade foi cometida no Estado-Membro onde foi verificada, esse Estado-Membro cobrará os direitos e outras imposições relativos às mercadorias em causa nos termos das disposições comunitárias ou nacionais.

Se, posteriormente, vier a ser determinado o Estado-Membro onde a referida infracção ou irregularidade foi efectivamente cometida, os direitos ou outras imposições — com excepção dos cobrados, nos termos do segundo parágrafo do presente número, a título de recursos próprios da Comunidade — a que estão sujeitas as mercadorias em causa nesse Estado-Membro ser-lhe-ão restituídos pelo Estado-Membro que tinha inicialmente procedido à sua cobrança. Neste caso, o eventual excedente será reembolsado à pessoa que pagou inicialmente as imposições.

9 — A quantia cobrada corresponde ao montante dos direitos aduaneiros, dos impostos sobre consumos específicos e ao imposto sobre o valor acrescentado. A quantia referente aos direitos aduaneiros reverte, em 90%, para o orçamento da Comunidade, servindo os restantes 10% para cobrir as despesas de cobrança efectuadas pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros. A quantia referente aos impostos sobre consumos específicos revertem, na sua totalidade, para o Estado-Membro que procedeu à cobrança. A quantia referente ao imposto sobre o valor acrescentado reverte, essencialmente, para este Estado-Membro e, numa pequena parte, para a Comunidade.

Se o montante dos direitos e outras imposições, inicialmente cobrados e restituídos pelo Estado-Membro que tinha procedido à sua cobrança, for inferior ao montante dos direitos e outras imposições devidos no Estado-Membro onde a infracção ou irregularidade foi efectivamente cometida, este Estado-Membro cobrará a diferença nos termos das disposições comunitárias ou nacionais.

As administrações aduaneiras dos Estados-Membros adoptarão as disposições necessárias para lutar contra quaisquer infracções ou irregularidades e para as punir eficazmente.»

18. O artigo 455.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 2454/93 dispõe:

«1. Quando se verificar que, durante ou por ocasião de um transporte efectuado ao abrigo da caderneta TIR [...], foi cometida uma infracção ou uma irregularidade, as autoridades aduaneiras notificá-la-ão ao titular da caderneta TIR [...] e à associação garante no prazo previsto [...] no n.° 1 do artigo 11.° da convenção TIR [...]

2. A prova da regularidade da operação efectuada ao abrigo de uma caderneta TIR [...] na acepção do n.° 3, primeiro parágrafo, do artigo 454.° deve ser apresentada no prazo previsto [...] no n.° 2 do artigo 11.° da convenção TIR [...]»

19. Os artigos 454.° e 455.° do Regulamento n.° 2454/93 foram alterados pelo Regulamento (CE) n.° 2787/2000 [10], uma vez que «[c]onvém proceder a certas rectificações de ordem material relativas à remissão à convenção TIR» [11]. As disposições de alteração em causa passaram a ser aplicáveis a partir de 1 de Julho de 2001, ou seja, posteriormente aos factos que são objecto do presente processo.

III — Os factos e o processo principal

20. Em 23 de Março de 1994, a empresa de transporte Freight Forwarding Services colocou em regime de trânsito externo, junto do HZA, estância aduaneira de entrada no território da Comunidade, um carregamento de 12,5 milhões de cigarros provenientes da Suíça e destinados a Marrocos através da estância aduaneira de Algeciras (Espanha), estância de saída do território da Comunidade.

21. A data-limite de apresentação das mercadorias na estância aduaneira espanhola

10 — Regulamento da Comissão, de 15 de Dezembro de 2000 (JO L 330, p. 1).

11 — V. décimo segundo considerando do Regulamento n.° 2787/2000.

foi fixada em 28 de Março de 1994, ou seja, cinco dias após a data de início da operação de transporte. Não tendo o HZA recebido qualquer aviso de execução da operação TIR por parte da estância aduaneira espanhola, solicitou a esta informações a esse respeito. Em 13 de Julho de 1994, a estância aduaneira espanhola indicou ao HZA que as mercadorias não lhe tinham sido apresentadas. A caderneta TIR original foi finalmente encontrada depois de 28 de Março de 1994. Veio a verificar-se que continha um carimbo falso da estância de Algeciras com data de 28 de Março de 1994 (data-limite para a apresentação das mercadorias).

22. Em 16 de Agosto de 1994, o HZA enviou ao transportador um aviso de cobrança, no valor de 3 197 500 DEM, a título dos direitos e taxas exigíveis relativamente às mercadorias em causa. O transportador não deu seguimento a este pedido de pagamento.

23. No mesmo dia, o HZA informou a BGL da não emissão do certificado de quitação da caderneta TIR. Esta prestou uma caução a favor do titular da caderneta TIR até um montante máximo de 175 000 ecus (ou seja, 334 132,75 DEM). Tratava-se de uma caução sem benefício de excussão prévia no sentido do direito alemão. Daí resultava que o garante não podia exigir às autoridades aduaneiras que demandassem primeiro o titular da caderneta TIR, antes de o demandarem a si. A BGL, por seu turno, concluiu um contrato de garantia com a IRU, a qual está, por sua vez, ligada por um contrato de seguro a um grupo segurador ao qual pertence a sociedade Préservatrice Foncière Tiard SA (a seguir «PFA»), interveniente no processo principal.

24. Em Fevereiro de 1996, o HZA demandou a BGL perante o Landgericht Frankfurt am Main (Alemanha), exigindo-lhe o pagamento de 334 132,75 DEM (montante máximo da caução), acrescido de juros. Na sua contestação, apresentada em 8 de Maio de 1996, a BGL alegou que os cigarros controvertidos tinham sido descarregados em Espanha e que, por isso, apenas o Estado espanhol, e não o Estado alemão, tinha o direito de lhe exigir o pagamento. A BGL propôs-se fazer prova testemunhal desta alegação a respeito do lugar da irregularidade em causa. Esta proposta não foi aceite. Com efeito, tanto o Landgericht Frankfurt am Main como, em fase de recurso, o Oberlandesgericht (Alemanha) julgaram procedente o pedido de pagamento controvertido. A BGL interpôs, então, recurso de cassação para o Bundesgerichtshof.

25. No seu despacho de reenvio, o Bundesgerichtshof interroga-se sobre a admissibilidade do meio de prova invocado pela BGL a respeito do lugar em que foi cometida a irregularidade em causa, tendo em conta os prazos de prova previstos pelo Regulamento n.º 2454/93 e pela convenção TIR. A este respeito, sublinha que este meio de prova apenas foi invocado em 8 de Maio de 1996, ou seja, quase dois anos após a comunicação à associação garante da não emissão do certificado de quitação da caderneta TIR, efectuada em 16 de Agosto

de 1994. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio verifica que a existência de um carimbo falso na caderneta TIR não significa que se esteja perante uma situação de obtenção abusiva ou fraudulenta do certificado de quitação, ou seja, perante uma situação em que o prazo de apresentação da prova é de dois anos, por força do disposto no artigo 11.°, n.° 1, segundo período, da convenção TIR, para a qual remete o artigo 455.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93. Na sequência destas observações, o Bundesgerichtshof interroga-se sobre a necessidade de aplicar a uma associação garante o prazo de prova de um ano que se aplica ao titular de uma caderneta TIR, em conformidade com o acórdão de 23 de Março de 2000, Met-Trans e Sagpol [12]. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o papel que cabe a cada uma das associações garantes e às autoridades aduaneiras na investigação do lugar em que a irregularidade foi cometida.

IV — Questões prejudiciais

26. Em consequência, o Bundesgerichtshof decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) O prazo fixado no artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento [...] n.° 2454/93 [...], relativo à produção da prova do lugar efectivo da infracção ou da irregularidade, aplica-se também no caso de um Estado-Membro invocar em juízo, com referência ao artigo 454.°, n.^{os} 2 e 3, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.° 2454/93, um crédito de direitos aduaneiros sobre a associação garante e no caso de esta pretender fazer prova, no processo, de que o lugar efectivo onde a infracção ou a irregularidade foi cometida se situa noutro Estado-Membro?

b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, alínea a):

i) É em tal caso aplicável o prazo de um ano previsto nos artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93, conjugados com o artigo 11.°, n.° 1, primeiro período, da convenção TIR, ou é aplicável o prazo de dois anos previsto no artigo 455.°, n.° 2, do referido regulamento, conjugado com o artigo 11.°, n.° 2, primeiro período, da convenção TIR?

ii) O prazo relativo à prova tem, no caso referido na primeira

12 — C-310/98 e C-406/98, Colect., p. I-1797.

questão, alínea a), o sentido de que a associação garante deve produzir a alegação de que a infracção ou a irregularidade foi efectivamente cometida noutro Estado-Membro nesse prazo, sob pena de lhe ser inadmissível fazer a respectiva prova?

b) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, alínea a):

i) Em caso de violação de um tal dever de investigação, entende-se, por força do artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93, que a infracção ou a irregularidade foi cometida no Estado-Membro em que foi verificada?

2) a) Está o Estado-Membro que constata uma infracção ou uma irregularidade relacionada com um transporte ao abrigo da caderneta TIR obrigado para com a associação garante, por força dos artigos 454.° e 455.° do Regulamento n.° 2454/93, a, para além das comunicações previstas no artigo 455.°, n.° 1, do referido regulamento e da informação de investigação dirigida à estância de destino, investigar o lugar efectivo em que a infracção ou a irregularidade foi cometida e a identidade dos devedores dos direitos aduaneiros na acepção do artigo 203.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2913/92, solicitando a assistência administrativa de outro Estado-Membro para esclarecer os factos [v. o Regulamento (CEE) n.° 1468/81 do Conselho, de 19 de Maio de 1981, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a boa aplicação das regulamentações aduaneira ou agrícola]?

ii) Em caso de recurso da associação garante, deve o Estado-Membro que verificou a infracção ou a irregularidade fazer a prova de que cumpriu um tal dever de investigação?»

V — Análise das questões prejudiciais

27. O órgão jurisdicional de reenvio suscita duas séries de questões a respeito, por um lado, do prazo de apresentação da prova do local onde foi cometida a irregularidade e, por outro lado, da existência de uma obrigação de investigação dessa questão por parte do Estado-Membro que verificou a referida irregularidade.

A — *Quanto ao prazo de apresentação da prova do local onde foi cometida a irregularidade*

1) Argumentos das partes

28. Tanto a BGL como a PFA sustentam que uma associação garante tem o direito de apresentar a prova do lugar onde foi cometida a irregularidade.

29. Segundo a BGL, nenhum prazo de prova é oponível à associação garante. Todavia, a título subsidiário, sustenta que o único prazo admissível é de dois anos a contar da data do pedido de pagamento. Rejeita, portanto, a aplicação do prazo de um ano previsto no artigo 11.º, n.º 1, primeiro período, da convenção TIR, para o qual remete o Regulamento n.º 2454/93, na redacção em vigor no momento dos factos. Depois de sublinhar as incoerências do regulamento em questão, a BGL alega que o prazo de dois anos a contar da data do pedido de pagamento foi finalmente introduzido pelo Regulamento n.º 2787/2000 de alteração, no sentido de corrigir o erro cometido nessa matéria pelo legislador comunitário.

30. Como a BGL, a PFA sustenta que o único prazo de prova oponível à associação garante é de dois anos a contar da data do pedido de pagamento ou, pelo menos, a contar da data da notificação da irregularidade a esta última. A PFA invoca, a este respeito, a aplicação retroactiva do Regulamento n.º 2787/2000. Todavia, considera, em substância, que a interposição de um recurso jurisdicional obsta à formulação de um pedido de pagamento, o que tem o efeito de diferir, no decurso de todo o procedimento, a data a partir da qual se calcula o prazo de prova. Por fim, tanto a BGL como a PFA sustentam que o prazo de prova aplicável não é imperativo, mas indicativo.

31. Contrariamente à BGL e à PFA, o HZA e o Governo alemão consideram que a associação garante não tem o direito de produzir prova do lugar efectivo onde foi cometida a irregularidade em causa. Com efeito, do Regulamento n.º 2454/93 ou da convenção TIR não resulta nenhuma disposição que fundamente esse direito. Além disso, segundo o Governo alemão, se esse direito fosse reconhecido à associação garante, introduzir-se-ia na ordem jurídica alemã um risco de conflitos de decisões nessa matéria, dada a dualidade das jurisdições que seriam competentes (a jurisdição financeira para apreciar a prova produzida pelo devedor principal e a jurisdição civil no que diz respeito à prova produzida pelo prestador da caução).

32. Subsidiariamente, o HZA e o Governo alemão sustentam que o texto do Regulamento n.º 2454/93 remete clara e exclusivamente para um prazo de um ano que se

aplica à associação garante sob pena de caducidade. Todavia, por força do artigo 454.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93, a associação garante tem a possibilidade de, no termo desse prazo, obter o reembolso das quantias que foi obrigada a pagar.

33. Por seu turno, a Comissão das Comunidades Europeias considera, como a BGL e a PFA, que a associação garante, na sua qualidade de fiador, tem o direito de produzir prova do lugar onde foi efectivamente cometida a irregularidade, da mesma forma que o titular da caderneta TIR tem o direito de o fazer, na sua qualidade de devedor principal. Todavia, contrariamente à BGL e à PFA, a Comissão sustenta que o único prazo de prova aplicável à associação garante é de um ano a contar da data da notificação do não apuramento da operação TIR. Quanto a este aspecto, a Comissão remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito do prazo de prova aplicável ao devedor principal [13].

34. Na audiência, a Comissão precisou que o Regulamento n.° 2787/2000 deve ser interpretado no sentido de que prevê um prazo de três meses, e não de dois anos, a contar da data do pedido de pagamento. Sendo este novo prazo mais curto do que o previsto inicialmente, o princípio da confiança legítima opõe-se à aplicação retroactiva do referido regulamento. Além disso, ao contrário do que a PFA sustenta, a instauração de um processo judicial não tem qualquer influência no cálculo do prazo de prova aplicável. Por fim, como o HZA e o Governo alemão, a Comissão precisa que este prazo é imperativo e não exclui a possibilidade de um reembolso ulterior da associação garante.

13 — V. acórdão Met-Trans e Sagpol, já referido.

2) Apreciação

35. Na primeira série de questões, o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, saber:

— qual é a duração do prazo previsto pelo Regulamento n.° 2454/93 para produzir prova do lugar onde foi cometida a irregularidade, e

— se esse prazo é oponível à associação garante no âmbito de um processo judicial, sob pena de inadmissibilidade do meio de prova.

a) Quanto à duração do prazo de prova

36. Na sua primeira questão prejudicial, alínea b), i), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se os artigos 454.° e 455.° do Regulamento n.° 2454/93 e 11.° da convenção TIR, para o qual aquele remete, devem ser interpretados no sentido de que o prazo de prova do lugar onde foi cometida uma irregularidade — no caso de não emissão do certificado de quitação da caderneta TIR ou de quitação com reservas — se limita a um ano ou se tem a duração de dois anos.

37. Como foi sublinhado pelas partes no presente processo, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de responder a esta questão no que diz respeito ao prazo de prova aplicável ao titular de uma caderneta TIR [14]. Com efeito, o Tribunal de Justiça fez as seguintes considerações: «o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 remete sem ambiguidade, no que se refere à duração do prazo em causa, para o artigo 455.°, n.° 1, do mesmo regulamento. Esta última disposição remete por seu turno, quanto à duração do prazo nela previsto, para o artigo 11.°, n.° 1, da convenção TIR. No artigo 11.°, n.° 1, da convenção TIR vem mencionado um único prazo; trata-se do prazo de um ano» [15]. Uma vez que estas disposições se aplicam às associações garantes — o que referiremos posteriormente —, esta jurisprudência teria que ser transposta no que a elas respeita. Importa, por isso, recordar ao juiz de reenvio que, em caso de não emissão do certificado de quitação ou de quitação com reservas da caderneta TIR, o prazo de prova previsto no Regulamento n.° 2454/93, na redacção em vigor na data dos factos do processo, é de um e não de dois anos.

38. Ao contrário do que a PFA sustenta, não poderia dar-se uma resposta diferente a esta questão, a favor de uma alegada aplicação retroactiva do Regulamento de alteração n.° 2787/2000. Com efeito, o artigo 4.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do referido regulamento indica que «[o]s pontos 2 a 80 do artigo 1.° são aplicáveis a partir de 1 de Julho de 2001». Ora, as disposições que dizem respeito ao prazo de prova controvertido entram no campo de aplicação desta regra [16]. Daí resulta que o legislador comunitário teve o cuidado de afastar expressamente a possibilidade de uma aplicação retroactiva do Regulamento n.° 2787/2000 no que diz respeito às disposições de alteração em causa. Dito de outro modo, aceitar a aplicação retroactiva do Regulamento n.° 2787/2000 teria por consequência a violação de disposições claras e precisas do referido regulamento quanto à sua aplicação no tempo. Daí decorre que o Regulamento n.° 2787/2000 não era aplicável na data dos factos objecto do presente processo no que diz respeito à

14 — V. acórdão Met-Trans e Sagpol, já referido.
15 — *Ibidem* (n.° 44).

16 — As disposições de alteração em causa constam do artigo 1.°, n.°s 54 e 55, do Regulamento n.° 2787/2000.

determinação do prazo de prova. De resto, como correctamente sublinhou o juiz de reenvio, subsiste uma dúvida quanto ao prazo de prova previsto no regulamento de alteração, já que a sua redacção, na realidade, faz referência a dois prazos bem diferentes (três meses e dois anos).

39. Decorre das considerações precedentes que o Regulamento n.º 2454/93, o único aplicável na data dos factos do presente processo — afastando o Regulamento n.º 2787/2000 — deve ser interpretado no sentido de que, em caso de não emissão do certificado de quitação da caderneta TIR ou de quitação com reservas, prevê um prazo de um ano para produzir prova do lugar onde foi cometida uma irregularidade.

b) Quanto à oponibilidade do prazo de prova à associação garante no âmbito de um processo judicial

40. A questão da oponibilidade do prazo de prova à associação garante, no âmbito de um processo judicial, exige que se determine previamente se a associação garante tem o direito de produzir essa prova. De facto, a questão coloca-se, uma vez que o artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93 não determina quem tem o direito de o fazer. Como a BGL, a PFA e a Comissão, pensamos que esta questão prévia reclama uma resposta afirmativa.

41. Com efeito, o sistema de trânsito externo ao abrigo de uma caderneta TIR confere às autoridades aduaneiras competentes a garantia de que o pagamento dos direitos e taxas que se tornarem exigíveis será efectuado por uma associação garante em caso de incumprimento pelo titular da caderneta TIR. As autoridades aduaneiras competentes são, em princípio, as do lugar onde foi cometida a irregularidade, a menos que seja impossível determinar esse lugar, o que justifica a competência das autoridades que detectaram a existência da irregularidade. Por conseguinte, quando se provar que a irregularidade foi cometida num Estado-Membro diferente daquele que desencadeou o procedimento de cobrança, este procedimento não poderá prosseguir em virtude da incompetência das autoridades demandantes. Dito de outro modo, a prova do lugar onde foi cometida a irregularidade pode ser invocada como meio de defesa. O artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93, que prevê este tipo de meio de defesa, apenas pode ter pleno efeito útil se este meio puder ser invocado tanto pela associação garante como pelo titular da caderneta TIR. Com efeito, a associação garante está obrigada ao pagamento das quantias reclamadas «conjunta e solidariamente» com o devedor principal [17]. Além disso, aquela deve beneficiar dos mesmo meios de

17 — V. artigo 8.º, n.º 1, segundo período, da convenção TIR.

defesa que os atribuídos ao titular da caderneta TIR. O princípio da igualdade de armas das partes num processo assim o exige [18]. Daí resulta que a associação garante tem, como o titular da caderneta TIR, o direito de produzir a prova do lugar onde foi cometida a irregularidade.

42. Esta conclusão ainda mais se impõe dada a natureza da presunção de competência das autoridades aduaneiras que detectaram a irregularidade em causa. Com efeito, trata-se de uma presunção relativa, o que significa que pode ser ilidida por prova em contrário. Ora, reservar esta possibilidade apenas ao titular da caderneta TIR, excluindo a associação garante, implicaria afastar, em inúmeros casos, a possibilidade de ilidir a presunção em causa. Com efeito, decorre do relatório do Parlamento Europeu sobre o regime de trânsito externo, de 20 de Fevereiro de 1997 (a seguir «relatório de inquérito»), que as associações garantes são muito frequentemente demandadas [19]. Esta conclusão impõe-se igualmente no que diz respeito ao trânsito externo ao abrigo de uma caderneta TIR. Esta presunção relativa tornar-se-ia, assim, amplamente inilidível, ao contrário do que prevê o Regulamento n.º 2454/93.

43. Em consequência, há que partir do princípio de que a associação garante tem o direito de produzir prova do lugar onde foi cometida a irregularidade. Além disso, na nossa opinião, está necessariamente sujeita, nesta matéria, a uma condição de prazo.

44. Com efeito, uma vez que a invocação desta prova pelo titular da caderneta TIR está sujeita a uma condição de prazo, o mesmo se deve aplicar à associação garante, em conformidade com o carácter acessório do seu crédito e ao princípio da igualdade de armas entre as partes. Além disso, se a intenção do legislador comunitário tivesse sido excluir a associação garante da sujeição a uma condição de prazo para produzir prova, teria provavelmente tido o cuidado de o precisar. Ora, há que reconhecer que não é esse o caso, uma vez que o artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93 confina este direito de produzir a prova em causa a um certo prazo, sem distinguir entre os respectivos beneficiários não designados.

45. Esta condição de prazo tem cabimento no contexto de um processo judicial? Esta questão é formulada de forma genérica pelo órgão jurisdicional de reenvio, tendo em vista o caso em que um Estado-Membro exige judicialmente um crédito de direitos aduaneiros a uma associação garante e em que esta última pretende produzir prova de que o lugar real onde a irregularidade foi cometida se situa noutro Estado-Membro. O órgão jurisdicional de reenvio está inclinado a entender que o prazo previsto pelo

18 — O princípio da igualdade de armas das partes faz parte da garantia de um processo equitativo, na acepção do artigo 6.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. O respeito deste princípio impõe-se, como princípio geral de direito comunitário, a qualquer processo, mesmo de carácter administrativo [v. conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Al-Jubail Fertilizer/Conselho (acórdão de 27 de Junho de 1991, C-49/88, Colect., p. I-3187)]. Na nossa opinião, o que se aplica às partes num mesmo processo deve aplicar-se igualmente às partes em dois processos distintos, como parece ser o caso no presente processo (o HZA desencadeou um procedimento administrativo de cobrança contra o titular da caderneta TIR e seguidamente um processo judicial contra a associação garante).

19 — V., nomeadamente, ponto 1.1.5.

Regulamento n.º 2454/93 se aplica exclusivamente à prova «extrajudicial» [20]. Partilhamos da mesma opinião.

46. Na nossa opinião, esta questão do prazo de prova deve ser apreciada à luz do princípio da autonomia processual. Com efeito, segundo jurisprudência constante [21], na falta de regulamentação comunitária na matéria, compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a protecção dos direitos que decorrem, para os cidadãos, do direito comunitário, na condição, todavia, de essas modalidades não serem menos favoráveis do que as relativas às reclamações internas de idêntica natureza e de não tornarem impossível, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária.

47. Ora, há que reconhecer que o Regulamento n.º 2454/93 não contém qualquer disposição sobre a duração do prazo de prova aplicável no quadro de um processo judicial. Com efeito, como correctamente salienta a PFA [22], o artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/95 determina que a prova do lugar onde foi cometida a irregularidade deve ser apresentada «a contento das autoridades aduaneiras». A utilização desta expressão permite pensar que estas disposições se aplicam em caso de prova extrajudicial, uma vez que esta é submetida à apreciação das autoridades aduaneiras, e não à apreciação do juiz. Além disso, as disposições constantes do artigo 11.º, n.º 2, último período, da convenção TIR não esclarecem de todo esta questão, uma vez que dizem respeito ao prazo de apresentação do pedido de pagamento na sequência de uma acção judicial, e não ao prazo de prova do lugar onde foi cometida a irregularidade. Resulta destas considerações que os Estados-Membros são livres de decidir a questão do prazo de prova aplicável no quadro de um processo judicial, na condição de respeitarem os princípios da equivalência e da eficácia. Que consequências concretas se podem retirar desta análise? Na nossa opinião, devem distinguir-se diversos cenários.

48. Um primeiro cenário pode configurar a hipótese de as autoridades aduaneiras terem instaurado *ab initio* contra a associação garante um processo de cobrança de natureza judicial, ou seja, sem terem desencadeado um procedimento administrativo contra a mesma. Face ao quadro factual exposto pelo órgão jurisdicional de reenvio, supomos que o processo principal se enquadra neste cenário. Nesta situação, a associação ainda não pôde apresentar a prova do lugar onde foi cometida a infracção. Com efeito, nesta hipótese, aquela apenas pode invocar a prova a partir do momento em que for citada judicialmente. Foi, de resto, esta a razão pela qual, na instância principal do presente processo, a associação garante apenas invocou a referida

20 — V. despacho de reenvio (p. 11).

21 — V., nomeadamente, neste sentido, acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe (33/76, Colect., p. 813, n.ºs 5 e 6); Comet (45/76, Colect., p. 2043, n.º 13); de 28 de Setembro de 1994, Fisscher (C-128/93, Colect., p. I-4583, n.º 39); 6 de Dezembro de 1994, Johnson (C-410/92, Colect., p. I-5483, n.º 21); de 11 de Dezembro de 1997, Magorrian e Cunningham (C-246/96, Colect., p. I-7153, n.º 37), e de 16 de Maio de 2000, Preston e o. (C-78/98, Colect., p. I-3201, n.º 31).

22 — V. as suas observações escritas (n.º 53).

prova em 8 de Maio de 1996, ou seja, alguns meses depois da sua citação em Fevereiro desse mesmo ano. Nestas circunstâncias, consideramos que o prazo de prova previsto pelo artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 não é aplicável. Com efeito, é indispensável, por força do princípio geral da segurança jurídica, sujeitar a propositura de acções ou recursos a prazos, para impedir que situações estabelecidas sejam indefinidamente postas em causa[23], mas não é obrigatório assim proceder no que diz respeito à produção dos meios de prova — a título de defesa — no âmbito de um processo judicial, o qual obedece a um ritmo próprio, sob a fiscalização do juiz. De resto, os princípios do respeito do direito de defesa e da eficácia da tutela judicial militam neste sentido.

49. Pode apresentar-se um segundo cenário na hipótese de as autoridades aduaneiras terem desencadeado um processo de cobrança de natureza judicial contra a associação garante antes do termo do prazo de prova de um ano, aplicável no âmbito do procedimento administrativo em causa. Neste caso, a associação garante tem o direito de apresentar a prova controvertida. Pelas razões expostas anteriormente, pode fazê-lo sem respeitar o prazo previsto no Regulamento n.° 2454/93, não porque este prazo, anteriormente aplicável, seja suspenso ou prorrogado, mas porque simplesmente já não lhe é aplicável. Dito de outro modo, não é possível opor à associação garante o termo do prazo de um ano, aplicável no âmbito do procedimento administrativo, qualquer que seja a fase em que se encontra o processo judicial.

50. Pode referir-se um terceiro cenário na hipótese de as autoridades aduaneiras terem instaurado contra a associação garante um processo judicial de cobrança após o termo do prazo de prova de um ano, aplicável no âmbito do procedimento administrativo. Neste caso, devem distinguir-se duas situações. Em primeiro lugar, quando uma associação garante tiver usado, no decurso do procedimento administrativo — no prazo fixado — o meio de prova em causa, não tendo sido, no entanto, a contento das autoridades aduaneiras, a associação garante tem o direito de o invocar novamente perante um juiz, não estando obrigada a respeitar um novo prazo. Por outras palavras, não é possível opor à associação garante o termo do prazo de prova aplicável no âmbito do procedimento administrativo. Assim, serão apresentados ao juiz todos os elementos do litígio entre as autoridades aduaneiras e a associação garante no âmbito do procedimento administrativo. Em contrapartida, quando a associação garante não tiver invocado este meio de prova no decurso do procedimento administrativo — no prazo fixado —, deixará de o poder fazer no âmbito do processo judicial. Admitir o contrário criaria o risco de encorajar manobras dilatórias empreendidas de má

23 — Segundo jurisprudência constante, a fixação de prazos razoáveis de propositura de acções, cujo desrespeito implique a caducidade do direito de acção, satisfaz o princípio da eficácia associado à autonomia processual, na medida em que esta exigência constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica. V., neste sentido, acórdãos de 10 de Julho de 1997, Palmisani (C-261/95, Colect., p. I-4025, n.° 28), e Preston e o., já referido (n.° 33).

fé. Dito de outro modo, é possível — apenas neste caso — opor, em sede judicial, à associação garante o termo do prazo de prova de um ano, aplicável no âmbito do procedimento administrativo anterior. O meio de prova em causa deve, assim, ser declarado inadmissível.

51. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial, alínea a), que o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o prazo previsto para produzir prova do lugar onde foi cometida a irregularidade apenas se aplica no caso de esta prova ser produzida no decurso de um procedimento administrativo de cobrança, e não no decurso de um processo judicial. Propomos igualmente que o Tribunal de Justiça refira que, todavia, o termo do prazo é oponível à associação garante que invoca essa prova no decurso de um processo judicial quando não a tenha invocado, no prazo fixado, no decurso de um procedimento administrativo anterior e que, neste caso, o meio de prova em causa é inadmissível.

c) Quanto ao momento em que se inicia a contagem do prazo de prova

52. Tendo em conta as considerações precedentes, consideramos que é útil determinar qual o momento a ter em consideração para iniciar a contagem do prazo de prova de um ano previsto no Regulamento n.° 2454/93 (em caso de não emissão do certificado de quitação ou de quitação com reservas).

53. Com efeito, a leitura do artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 poderia sugerir que este remete para o artigo 11.°, n.° 1, da convenção TIR quanto à duração do prazo de prova, bem como ao momento em que se inicia a respectiva contagem. A leitura conjugada do artigo 11.°, n.os 1 e 2, da referida convenção incita igualmente a pensar que o momento em que se inicia a contagem daquele prazo é o momento da notificação da não emissão do certificado de quitação ou da quitação com reservas [24]. Ora, consideramos que esta interpretação deve ser rejeitada, uma vez que contraria o princípio fundamental do respeito do direito de defesa.

54. Com efeito, por força de jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça considera que este princípio fundamental exige que, mesmo não existindo regras processuais específicas, a uma pessoa, em relação à qual seja susceptível de ser praticado um acto que lhe causa prejuízo, devem ser dadas condições para dar a conhecer de forma útil o seu ponto de vista [25].

24 — V. despacho de reenvio (p. 12).

25 — V., nomeadamente, acórdãos de 27 de Outubro de 1977, Moli/Comissão (121/76, Colect., p. 1971, n.° 20); de 17 de Outubro de 1989, Dow Benelux/Comissão (85/87, Colect., p. 3137); de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 46). Mais recentemente, v. acórdãos Al-Jubail Fertilizer/Conselho, já referido (n.os 15 e segs.), e de 21 de Setembro de 2000, Mediocurso/Comissão (C-462/98 P, Colect., p. I-7183, n.° 43).

55. Qual é o alcance deste princípio fundamental no âmbito do procedimento instituído pelo Regulamento n.º 2454/93? O artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do referido regulamento prevê expressamente a possibilidade de se apresentar prova do lugar onde foi cometida a irregularidade em causa. Como já referimos, o uso deste meio de prova equivale ao uso de um meio de defesa. Ora, é evidente que a pessoa demandada num processo de cobrança apenas está em condições de suscitar este meio de defesa a partir do momento em que tomar conhecimento efectivo do pedido de pagamento que lhe é dirigido e se, nesse momento, o prazo previsto para esse efeito ainda não tiver terminado.

56. O que sucederia se o prazo de prova — aplicável no âmbito de um procedimento administrativo — fosse contado a partir da data de notificação da não emissão do certificado de quitação da caderneta TIR ou da quitação com reservas? Muito provavelmente a associação garante já não poderia invocar o meio de prova acima referido. Com efeito, o artigo 11.º, n.º 2, primeiro período, da convenção TIR prevê que o pedido de pagamento deve ser dirigido à associação garante num prazo mínimo de três meses e máximo de dois anos a contar da data da notificação acima referida. Daí resulta que, se o prazo previsto para invocar este meio de prova fosse contado a partir da data de notificação, esse prazo poderia terminar mesmo antes de a associação garante tomar conhecimento do pedido de pagamento que lhe é dirigido. Poderia mesmo imaginar-se que as autoridades aduaneiras aguardassem até ao último momento para enviar um pedido de pagamento à associação garante, ou seja, quase dois anos após terem notificado a irregularidade. Neste caso, o prazo de prova aplicável à associação garante teria terminado há quase um ano. Ela não poderia, assim, invocar esta prova no decurso do procedimento administrativo. É certo que a associação garante poderia eventualmente invocá-la posteriormente, no âmbito de um processo judicial, sem que lhe pudesse ser oposto, em conformidade com o princípio do direito de defesa, o termo de um prazo de prova que não teve a possibilidade de usar. Não obstante, esta situação não deixaria de contrariar o princípio fundamental do respeito do direito de defesa, o qual se impõe no âmbito de um procedimento administrativo.

57. Além disso, este modo de contagem do prazo de prova — aplicável no âmbito de um procedimento administrativo — daria às autoridades demandantes nos processos em matéria aduaneira a possibilidade de se precaverem contra o risco de uma declaração de incompetência em consequência da prova da prática da irregularidade controvertida noutro Estado-Membro, pelo menos na hipótese de esta questão não ser levada ao conhecimento de um órgão jurisdicional. Isso levaria, finalmente, a desvirtuar a presunção de competência na qual assenta o regime de cobrança adoptado pelo Regulamento n.º 2454/93, uma vez que esta presunção relativa tenderia a tornar-se inilidível.

58. Na nossa opinião, importa, assim, contar o prazo de prova de um ano a partir do momento em que a pessoa que tem o direito de apresentar essa prova toma conhecimento do pedido de pagamento que lhe é dirigido. É, de resto, o que está previsto no Regulamento n.º 2787/2000 [26], aplicável posteriormente na data dos factos objecto do presente processo.

59. Esta análise não é incompatível com o teor do artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93, uma vez que, embora a remissão que faz diga claramente respeito à duração do prazo, existe uma dúvida quanto ao momento a partir do qual se inicia a respectiva contagem. Não obstante, admitindo que essa remissão também diz respeito ao momento a partir do qual se inicia a contagem do prazo, o que seria legalmente contestável à luz do princípio fundamental do respeito do direito de defesa, consideramos que, tendo em conta o quadro factual do processo principal (v. n.º 48 das presentes conclusões) [27], não é necessário declarar estas disposições inválidas. Além disso, o Regulamento n.º 2787/2000 clarificou as disposições em causa num sentido conforme a este princípio.

26 — Na sequência da alteração efectuada pelo Regulamento n.º 2787/2000, o artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93 remete para o artigo 455.º, n.º 2, deste mesmo regulamento, o qual remete, por seu turno, para o artigo 11.º, n.º 3, da convenção TIR. Os dois prazos que aí são indicados correm a contar da data do pedido de pagamento dirigido à associação garante.

27 — Contrariamente ao que acontecia no processo Distillerie Fratelli Cipriani (acórdão de 12 de Dezembro de 2002, C-395/00, Colect., p. I-11877), a propósito da Directiva 92/12/CEE do Conselho, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (JO L 76, p. 1).

B — *Quanto à questão relativa existência de uma obrigação de investigação por parte do Estado-Membro que instaura um procedimento de cobrança*

60. Na segunda questão prejudicial, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, em substância, se o Estado-Membro que detecta a existência de uma irregularidade está obrigado, face à associação garante, a verificar o lugar onde esta irregularidade foi cometida, bem como a identidade do devedor principal dos direitos aduaneiros, solicitando a assistência administrativa de outro Estado-Membro para esclarecimento dos factos. Em caso de resposta afirmativa a esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio quer saber qual a força jurídica dessa obrigação de investigação. Abordaremos todas estas questões em simultâneo.

1) Argumentos das partes

61. A BGL e a PFA consideram que existe uma obrigação de investigação por parte do Estado-Membro que detectou uma irregularidade. Em defesa desta tese, alegam que o artigo 454.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2454/93 cria uma presunção de competência a favor do Estado-Membro que detecta a irregularidade, a qual derroga a competência de princípio do Estado-Membro onde foi cometida a irregularidade, prevista tanto no artigo 454.º, n.º 2, do Regulamento

n.° 2454/93 como pelo artigo 215.° do Regulamento n.° 2913/92. Acrescentam que o Regulamento n.° 1468/81 [28], na redacção em vigor quando ocorreram os factos, confere aos Estados-Membros os meios de cooperação necessários para cumprir essa obrigação de investigação. Daí deduzem que o Estado-Membro deve produzir a prova de que cumpriu essa obrigação e que, se não o fizer, a presunção de competência a seu favor deve ser afastada.

62. Ao contrário da BGL e da PFA, o HZA e o Governo alemão excluem a existência de tal obrigação de investigação. Sublinham, em particular, que a instituição de uma obrigação de investigação levaria a inverter o ónus da prova que recai sobre a associação garante ou sobre o devedor principal para determinar o lugar onde foi cometida a irregularidade.

63. A Comissão exclui igualmente a existência de uma obrigação de investigação. Sublinha que o ónus da prova do lugar onde foi cometida a irregularidade recai essencialmente sobre os operadores económicos, e não sobre os Estados-Membros. Além disso, considera que o Regulamento n.° 1468/81 se limita a facilitar a coordenação da acção das autoridades aduaneiras no sentido de preservar os recursos próprios da Comunidade e não de permitir aos operadores económicos fugirem às suas obrigações.

2) Apreciação

64. Consideramos que o artigo 454.° do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro que detecta a existência de uma irregularidade não está obrigado a investigar o lugar onde essa irregularidade foi cometida nem a identidade dos devedores dos direitos aduaneiros. Esta interpretação baseia-se simultaneamente na letra das disposições em causa e na intenção do legislador comunitário.

65. Quanto ao teor do artigo 454.° do Regulamento n.° 2454/93, há que reconhecer que não contém qualquer disposição nesse sentido.

66. Com efeito, ao contrário do que sustentam a BGL e a PFA, a existência de uma obrigação de investigação não pode ser deduzida das disposições do artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 que se aplica «[q]uando não for possível determinar o território em que foi cometida a infracção ou a irregularidade». Esta fórmula limita-se a referir as

28 — JO L 144, p. 1; EE 02 F8 p. 250.

circunstâncias de facto em que pode intervir a presunção de competência do Estado-Membro que detectou a irregularidade. A referida fórmula não supõe que estas circunstâncias devam revelar-se através de uma investigação infrutífera destinada a determinar o lugar onde foi cometida a irregularidade, pela identificação dos devedores dos direitos aduaneiros, e que essa investigação deva ser levada a cabo pelas autoridades aduaneiras em causa. Admitir o contrário levaria, na prática, a acrescentar um novo fundamento de irregularidade do procedimento de cobrança instaurado contra a associação garante aos previstos no artigo 11.°, n.os 1 e 2, da convenção TIR, para o qual remete o artigo 454.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93. Esta análise pode comparar-se com a que o Tribunal de Justiça fez no acórdão de 14 de Novembro de 2002, SPKR [29], a respeito das disposições do mesmo regulamento relativas ao regime de trânsito comunitário (artigo 378.°, n.° 1).

67. Ao contrário do que sustentam igualmente a BGL e a PFA, uma obrigação de investigação a cargo do Estado-Membro em causa não pode também ser deduzida do disposto no artigo 454.°, n.° 3, último parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93, segundo as quais «as administrações aduaneiras dos Estados-Membros adoptarão as disposições necessárias para lutar contra quaisquer infracções ou irregularidades e para as punir eficazmente». Com efeito, estas disposições limitam-se a impor aos Estados-Membros uma obrigação de diligência quanto à determinação da existência de uma irregularidade ou de uma infracção [30] e à instauração, em consequência, de um procedimento de cobrança. Essas disposições não implicam que os Estados-Membros que detectam uma irregularidade apenas tenham o direito de instaurar um procedimento de cobrança depois de, na sequência de um inquérito, se terem certificado da impossibilidade de determinar o lugar onde essa irregularidade foi cometida.

68. Admitir o contrário levaria, além do mais, a retirar o efeito útil a essas disposições, ignorando a intenção do legislador comunitário. Com efeito, aguardar os resultados de um inquérito [31] — frequentemente infrutífero — sobre a determinação do lugar onde foi cometida a irregularidade apenas tem como efeito retardar a luta contra essa irregularidade e a sua punição, contrariando a obrigação de diligência dos Estados-Membros exigida nas disposições acima referidas. Além disso, esta situação cria o risco de levar à prescrição da acção de cobrança e, portanto, à inexistência de sanção da irregularidade. Foi precisamente esta a razão que

29 — C-112/01, Colect., p. I-10655, n.° 35.

30 — Esta determinação decorre, geralmente, de uma resposta da estância aduaneira de destino a um aviso de investigação que lhe é dirigido pela estância aduaneira de partida. Esta resposta permite confirmar a existência de uma irregularidade de que, até então, apenas se suspeitava, pelo facto de a estância aduaneira de partida não ter recebido o exemplar n.° 2 da estância aduaneira de saída.

31 — Como o advogado-geral J. Mischo indicou nas suas conclusões no processo Met-Trans e Sagpol, já referido, é muito difícil para uma autoridade oficial fazer a prova do lugar de uma infracção que — por definição — foi ocultada (n.os 103 e 104). Estas dificuldades decorrem, em particular, do facto de esta infracção ou irregularidade estar associada a um fenómeno de criminalidade organizada (v. pontos 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do relatório de inquérito, já referido). Os cigarros constituem o alvo preferencial deste tipo de criminalidade, uma vez que a sua manutenção é fácil e os direitos sobre o respectivo consumo são elevados (v. pontos 1.1.5 e 4.2.1.4 do relatório de inquérito, já referido).

levou a que fosse prevista uma presunção de competência a favor do Estado-Membro que detecta a existência de uma irregularidade. Esta presunção não pode ser afastada pelo facto de o Estado-Membro que detectou a existência de uma irregularidade não ter cumprido uma alegada obrigação de investigação do lugar onde aquela foi cometida, sob pena de se impedir qualquer procedimento de cobrança, violando, assim, os interesses da Comunidade.

69. A este respeito, importa recordar o que o Tribunal de Justiça determinou no acórdão Met-Trans e Sagpol, já referido. Com efeito, no n.º 37, declarou que «o sistema de compensação previsto no artigo 454.º, n.º 3, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento n.º 2454/93 institui um mecanismo de simplificação administrativa e de cobrança dos direitos e outras imposições no caso de uma incerteza sobre o lugar em que foram cometidas as irregularidades ou infracções às disposições aduaneiras implicar o risco de uma perda total das somas indicadas». Acrescentou que, «[p]ara este efeito, está previsto que, quando o Estado-Membro no território do qual a infracção foi cometida não pode ser determinado com certeza, funciona provisoriamente uma presunção de competência em benefício do Estado-Membro no território do qual a infracção ou a irregularidade foi verificada». Por fim, precisou que, «[q]uando, posteriormente, a competência do primeiro Estado se encontra determinada, a presunção estabelecida em benefício do segundo Estado desaparece e um mecanismo de compensação intervém entre os dois Estados-Membros, o que permite evitar que o primeiro Estado, por razões de prescrição, deixe de poder cobrar os direitos e outras imposições.»

70. Este regime de presunção permite, assim, conciliar os diferentes interesses em presença no âmbito de uma operação TIR. É o caso dos interesses da Comunidade, uma vez que os direitos e as taxas que lhe são destinadas, a título de recursos próprios, são susceptíveis de ser devidamente cobrados pelo facto de ser cometida uma irregularidade que põe fim ao regime de favor que constitui o regime de trânsito externo. É também o caso dos Estados-Membros que detectam a existência de uma irregularidade, uma vez que têm o direito de cobrar direitos e taxas nacionais quando do procedimento de cobrança destinado a preservar os interesses da Comunidade. É também o caso dos Estados-Membros em cujo território se considera que foi cometida a irregularidade, uma vez que terão, por isso, o direito de cobrar as imposições nacionais em questão. É, por fim, o caso dos operadores económicos, quer sejam utilizadores, isto é, beneficiários deste regime de favor que facilita as trocas comerciais, quer sejam associações garantes, uma vez que podem, por um lado, contestar o procedimento de cobrança instaurado pelo Estado-Membro que detectou a irregularidade apresentando prova — dentro de um certo prazo — de que essa irregularidade foi cometida noutro Estado-Membro cujo nível de imposição é menos elevado e, por essa razão, ser alvo de um procedimento apenas nesse Estado-Membro e, por outro lado, obter o reembolso do excedente dos direitos e taxas nacionais aplicáveis apresentando essa prova posteriormente. Com efeito, ao contrário do que foi sustentado na audiência pela BGL,

decorre do artigo 457.° do Regulamento n.° 2454/93 que as associações garantes são responsáveis face às autoridades aduaneiras de cada Estado-Membro percorrido durante a operação TIR, e não apenas face às autoridades aduaneiras do Estado-Membro que os habilitaram. Esta regulamentação não pode ser afastada por um simples contrato de garantia, que não tem valor legal [32]. Daí decorre que as associações garantes têm todo o interesse em verem executadas as respectivas garantias pelas autoridades aduaneiras de um Estado-Membro cujo nível de imposição seja menos elevado do que o do Estado-Membro que detectou a existência da irregularidade e em beneficiarem do reembolso do excedente da imposição.

71. Consideramos que a introdução de uma obrigação de investigação por parte do Estado-Membro que detectou a existência de uma irregularidade levaria a pôr em causa a economia geral do sistema, que assenta num compromisso equilibrado destinado a conciliar os diversos interesses em presença.

72. Estas considerações valem tanto relativamente à obrigação de investigação a respeito do lugar onde foi cometida a irregularidade como no que se refere à identidade dos devedores da dívida aduaneira, dada a estreita relação existente entre ambos esses elementos. Com efeito, a experiência demonstra que o conhecimento da identidade do titular e do utilizador da caderneta TIR (ou seja, o transportador e, eventualmente, o condutor) permite obter informações úteis para determinar o lugar onde foi cometida a irregularidade. Por conseguinte, uma vez que os Estados-Membros não estão obrigados a investigar o lugar onde foi cometida a irregularidade, não é obrigatório que investiguem a identidade dos devedores da entidade aduaneira. Em contrapartida, é lógico que esta tarefa seja confiada a associações garantes, uma vez que estas podem certificar-se da identidade do titular e do utilizador da caderneta TIR quando da emissão desta [33]. Esta responsabilidade constitui o necessário prolongamento da garantia de pagamento que decorre da emissão da caderneta TIR. As associações garantes, além disso, têm todo o interesse em conhecer a identidade das pessoas em causa, uma vez que isso lhes permitirá, nomeadamente, apresentar mais facilmente a prova do lugar onde foi cometida a irregularidade coberta pela garantia.

32 — Estas considerações podem comparar-se às que o Tribunal de Justiça fez no acórdão Met-Trans e Sagpol, já referido, a respeito de um acordo administrativo entre os Estados-Membros que previa um prazo de prova mais curto do que o previsto no Regulamento n.° 2454/93 (n.° 48).

33 — No futuro, não deverá colocar-se esta questão relativa à determinação da identidade do titular e do utilizador da caderneta TIR. Com efeito, desde 17 de Fevereiro de 1999, data em que entrou em vigor o anexo 9 da convenção TIR, aqueles que pretendam ter acesso ao regime TIR devem ser autorizados pelas autoridades aduaneiras. Esta autorização está sujeita a certas condições, nomeadamente a inexistência de condenação por infracções graves ou repetidas à legislação aduaneira ou fiscal. As associações garantes apenas podem emitir cadernetas TIR a favor dos titulares de tal autorização. Por força de uma recomendação adoptada pelo comité de gestão da convenção TIR em 20 de Outubro de 2000, que entrou em vigor em 1 de Abril de 2001 — na expectativa da entrada em vigor da próxima alteração da convenção —, é atribuído um número de identificação individual pelas autoridades aduaneiras quando do procedimento de autorização, o qual é mencionado na caderneta TIR, sob a fiscalização das associações garantes, em complemento das menções do nome e do endereço dos interessados.

73. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão prejudicial, alínea a), que o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro que detecta a existência de uma infracção ou de uma irregularidade não está obrigado a investigar qual o lugar efectivo onde foi cometida a infracção ou a irregularidade e qual a identidade dos devedores dos direitos aduaneiros.

74. Face à resposta negativa a esta questão, a segunda questão prejudicial, alínea b), fica sem objecto.

VI — Conclusão

75. Tendo em conta todas estas considerações, propomos que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais colocadas pelo Bundesgerichtshof da forma seguinte:

«1) O artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, deve ser interpretado no sentido de que, em caso de não emissão do certificado de quitação ou de quitação com reservas da caderneta de transporte internacional rodoviário, o prazo concedido à associação garante para produzir prova do lugar onde foi cometida uma irregularidade é de um ano.

2) As disposições acima referidas devem ser interpretadas no sentido de que o mencionado prazo apenas se aplica no caso de esta prova ser produzida no decurso de um procedimento administrativo de cobrança, e não no decurso de um processo judicial. Todavia, o termo do prazo é oponível à associação garante que invocar essa prova no decurso de um processo judicial quando não a tenha invocado, no prazo fixado, no decurso de um procedimento administrativo anterior. Neste caso, a prova em causa é inadmissível.

3) O momento a partir do qual se conta o prazo de prova de um ano, aplicável no âmbito de um procedimento administrativo e oponível — no caso acima referido — no âmbito de um processo judicial, é o da recepção do pedido de pagamento pelo seu destinatário.

4) O artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro que detecta a existência de uma infracção ou de uma irregularidade não está obrigado a investigar qual o lugar efectivo onde foi cometida a infracção ou a irregularidade e qual a identidade dos devedores dos direitos aduaneiros.»