ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

5 de Outubro de 2006 *

No processo C-312/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 23 de Julho de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Wilms e A. Weimar, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e J. G. M. van Bakel, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, K. Schiemann, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (relator) e E. Levits, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

— ao não tomar diligentemente, até 1 de Janeiro de 1992, as medidas necessárias para o apuramento atempado dos direitos das Comunidades sobre os recursos próprios, num determinado número de casos de suspeita de irregularidades em relação a transportes efectuados ao abrigo de cadernetas TIR,

— ao demorar, de 1 de Janeiro de 1992 até 1994 inclusive, a apurar os direitos das Comunidades sobre os recursos próprios e, consequentemente, ao ter colocado esses recursos à disposição da Comissão extemporaneamente, em vários casos de suspeita de irregularidades em relação a transportes efectuados ao abrigo de cadernetas TIR,

— ao recusar-se a pagar os respectivos juros de mora,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, n.° 1, 6.°, n.° 2, 10.°, n.° 1, e 11.° do Regulamento (CEE, Euratom) n.° 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 155, p. 1).

Quadro jurídico

A convenção TIR

2 A Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias a coberto das Cadernetas TIR (a seguir «convenção TIR») foi assinada em Genebra (Suíça), em 14 de Novembro de 1975. O Reino dos Países Baixos é parte nesta convenção, bem como a Comunidade Europeia, que a aprovou pelo Regulamento (CEE) n.° 2112/78 do Conselho, de 25 de Julho de 1978 (JO L 252, p. 1; EE 02 F5 p. 46). A referida convenção entrou em vigor para a Comunidade em 20 de Junho de 1983 (JO L 31, p. 13).

3 A convenção TIR prevê, nomeadamente, que as mercadorias transportadas ao abrigo do regime TIR, por ela estabelecido, não estão sujeitas ao pagamento ou ao depósito de direitos e taxas de importação ou de exportação, nas estâncias aduaneiras de passagem.

4 Para a aplicação destes benefícios, a convenção TIR exige que as mercadorias sejam acompanhadas, no decurso de todo o transporte, por um documento de expedição uniforme, a caderneta TIR, que serve para fiscalizar a regularidade da operação. Exige igualmente, em conformidade com as disposições do seu artigo 6.°, que os transportes tenham lugar sob a garantia de associações autorizadas pelas partes contratantes.

5 O artigo 6.°, n.° 1, da convenção TIR, prevê:

«Sob as condições e garantias que determinar, cada Parte contratante poderá autorizar associações a emitir cadernetas TIR, quer directamente quer por intermédio de associações correspondentes, e a servirem de fiadores.»

6 A caderneta TIR é composta por uma série de folhas que compreendem um exemplar n.° 1 e um exemplar n.° 2, com os correspondentes talões, onde figuram todas as informações necessárias. Utiliza-se um par de exemplares por cada território atravessado. No início da operação de transporte, o talão n.° 1 é entregue na estância aduaneira de partida; o apuramento tem lugar à chegada do talão n.° 2 proveniente da estância aduaneira de saída, situada no mesmo território aduaneiro. Este procedimento repete-se em cada território atravessado, utilizando os diferentes pares de exemplares que se encontram na mesma caderneta.

7 As cadernetas TIR são impressas e distribuídas pela International Road Transport Union (União Internacional dos Transportes Rodoviários, a seguir «IRU»), com sede em Genebra. A entrega aos utilizadores é assegurada pelas associações responsáveis de cada Estado, habilitadas para o efeito pelas Administrações das partes contratantes. A caderneta TIR é entregue pela associação responsável do país de partida, sendo a garantia prestada coberta pela IRU e por um grupo de seguradoras sediado na Suíça.

8 O artigo 8.º da convenção TIR estabelece:

«1. A associação responsável comprometer-se-á a pagar os direitos e taxas de importação ou de exportação devidos, acrescidos, se for caso disso, de juros de mora que deveriam ter sido pagos por virtude das leis e dos regulamentos aduaneiros do país em que tiver sido constatada uma irregularidade relativamente a uma operação TIR. A referida associação será responsabilizada, conjunta e solidariamente com as pessoas devedoras das quantias acima mencionadas, pelo pagamento dessas quantias.

2. Quando as leis e regulamentos de uma Parte contratante não prevejam o pagamento dos direitos e taxas de importação ou de exportação nos casos referidos no parágrafo 1 acima, a associação responsável comprometer-se-á a pagar, nas mesmas condições, uma soma igual ao montante dos direitos e taxas de importação ou de exportação, acrescidos, se for caso disso, dos juros de mora.

3. Cada Parte contratante determinará a quantia máxima, por caderneta TIR, que poderá ser exigida à associação responsável nos termos das disposições dos parágrafos 1 e 2 acima.

4. A responsabilidade da associação responsável perante as autoridades do país onde está situada a estância aduaneira de partida, começará a partir do momento em

que a caderneta TIR for aceite pela estância aduaneira. Nos países seguintes, atravessados no decorrer de uma operação de transporte de mercadorias ao abrigo do regime TIR, essa responsabilidade começará quando as mercadorias forem importadas [...]

5. A responsabilidade da associação responsável estender-se-á não apenas às mercadorias enumeradas na caderneta TIR, mas também às mercadorias que, muito embora não estando mencionadas nesta caderneta, se encontrem na parte selada do veículo rodoviário ou no contentor selado; não se estenderá a qualquer outra mercadoria.

6. Para determinar os direitos e taxas visados nos parágrafos 1 e 2 deste artigo, as indicações relativas às mercadorias que figuram na caderneta TIR serão válidas até prova em contrário.

7. Quando as quantias visadas nos parágrafos 1 e 2 deste artigo se tornarem exigíveis, as autoridades competentes devem, na medida do possível, intimar a (ou as) pessoa(s) directamente responsáveis por essas quantias a efectuar o pagamento antes de apresentarem a reclamação à associação responsável.»

9 Em aplicação do artigo 11.º da convenção TIR:

«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 nos parágrafos 1 e 2 do artigo 8.º se, no prazo de um ano, a contar da data em que aceitarem a caderneta TIR, não tiverem avisado, por escrito, a associação 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 nos parágrafos 1 e 2 do artigo 8.º 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.

3. Para 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.»

A regulamentação aduaneira comunitária

10 O artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 719/91 do Conselho, de 21 de Março de 1991, relativo à utilização na Comunidade de cadernetas TIR e dos livretes ATA, enquanto documentos de trânsito (JO L 78, p. 6), aplicável de 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro de 1993, dispõe:

«1. O presente artigo aplica-se sem prejuízo das disposições específicas da Convenção TIR e da Convenção ATA relativas à responsabilidade das associações garantes na utilização da caderneta TIR ou do livrete ATA.

2. Quando se verificar que durante ou por ocasião de um transporte efectuado ao abrigo de uma caderneta TIR, ou de uma operação de trânsito efectuada ao abrigo de um livrete ATA, 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.º 1 do artigo 455.º, for apresentada prova, a contento das autoridades aduaneiras, da regularidade da operação ou do local onde a infracção ou a irregularidade foi efectivamente cometida.

[...]»

11 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1593/91 da Comissão, de 12 de Junho de 1991, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 719/91 (JO L 148, p. 11), igualmente aplicável de 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro de 1993:

«1. Quando se verificar que, durante ou por ocasião de um transporte efectuado ao abrigo da caderneta TIR ou de uma operação de trânsito efectuada ao abrigo de um livrete ATA, foi cometida uma infracção ou uma irregularidade, as autoridades aduaneiras notificá-la-ão ao titular da caderneta TIR ou do livrete ATA e à associação garante no prazo previsto, consoante o caso, no n.º 1 do artigo 11.º da Convenção TIR ou no n.º 4 do artigo 6.º da Convenção ATA.

2. A prova da regularidade da operação efectuada ao abrigo de uma caderneta TIR ou de um livrete ATA na acepção do n.º 3, primeiro parágrafo, do artigo 454.º deve ser apresentada no prazo previsto, consoante o caso, no n.º 2 do artigo 11.º da Convenção TIR ou nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º da Convenção ATA.

[...]»

12 Os artigos 10.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 719/91 e 2.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1593/91 foram substituídos, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994, respectivamente, pelos artigos 454.º, n.os 1 e 2, e 455.º, n.os 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253, p. 1, a seguir «regulamento de aplicação»), de conteúdo quase igual.

13 O artigo 457.º do regulamento de aplicação dispõe:

«Para efeitos de aplicação do n.º 4 do artigo 8.º da Convenção TIR, quando uma remessa entrar no território aduaneiro da Comunidade ou for enviada a partir de uma estância de partida situada no território aduaneiro da Comunidade, a associação garante torna-se ou é responsável perante as autoridades aduaneiras de cada Estado-Membro cujo território é atravessado pela remessa TIR até ao local de saída do território aduaneiro da Comunidade ou até à estância de destino situada nesse território.»

O regime dos recursos próprios das Comunidades

14 O artigo 2.° do Regulamento n.° 1552/89, que integra o título I sob a epígrafe «Disposições gerais», estabelece:

«1. Para efeitos da aplicação do presente regulamento, um direito das Comunidades sobre os recursos próprios referidos no n.° 1, alíneas a) e b), do artigo 2.° da Decisão 88/376/CEE, Euratom considera-se apurado quando o serviço competente do Estado-Membro tiver comunicado ao devedor o montante por ele devido. Tal comunicação será efectuada logo que seja conhecido o devedor e que o montante do direito possa ser determinado pelas autoridades administrativas competentes, em conformidade com todas as disposições comunitárias aplicáveis na matéria.

[...]»

15 O artigo 3.°, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.° 1552/89, que também faz parte do título I, dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para que os documentos comprovativos respeitantes ao apuramento e à colocação à disposição dos recursos próprios sejam conservados durante pelo menos três anos civis a contar do fim do ano a que os documentos comprovativos se referem.

Se a verificação efectuada pela administração nacional, isoladamente ou conjuntamente com a Comissão, de documentos comprovativos relativos a um apuramento

revelar a necessidade de proceder a uma rectificação desse apuramento, tais documentos comprovativos serão conservados para além do prazo previsto no primeiro parágrafo, durante um período que permita proceder à rectificação e ao controlo dessa mesma rectificação.»

16 O artigo 6.°, n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.° 1552/89, que está incluído no título II, cuja epígrafe é «Contabilização dos recursos próprios», prevê:

«1. Será mantida pelo Tesouro de cada Estado-Membro ou pelo organismo designado por cada Estado-Membro uma contabilidade dos recursos próprios, discriminada segundo a natureza desses recursos.

2. a) Sob reserva do disposto na alínea b) do presente número, os direitos apurados nos termos do artigo 2.° serão lançados na contabilidade [denominada correntemente 'contabilidade A'] o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado.

b) Os direitos apurados e não inscritos na contabilidade referida na alínea a) por ainda não terem sido cobrados, nem ter sido fornecida qualquer caução, serão lançados numa contabilidade separada [denominada correntemente 'contabilidade B'], no prazo previsto na alínea a). Os Estados-Membros podem proceder do mesmo modo nos casos em que os direitos apurados e cobertos por garantias sejam objecto de contestação e possam vir a sofrer variações na sequência de eventuais diferendos.»

17 O artigo 9.º do Regulamento n.º 1552/89, que integra o título III, o qual tem como epígrafe «Colocação à disposição dos recursos próprios», dispõe:

«1. Segundo as regras definidas no artigo 10.º, cada Estado-Membro inscreverá os recursos próprios a crédito da conta aberta para o efeito em nome da Comissão junto do Tesouro ou do organismo por ele designado.

A manutenção desta conta está isenta de encargos.

2. Os montantes inscritos serão convertidos pela Comissão e lançados na sua contabilidade [...]»

18 Segundo o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1552/89, integrado no mesmo título III:

«Após dedução de 10% a título de despesas de cobrança nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Decisão 88/376/CEE, Euratom, o lançamento dos recursos próprios referidos no n.º 1, alíneas a) e b), do artigo 2.º dessa decisão efectuar-se-á o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado nos termos do artigo 2.º do presente regulamento.

Todavia, em relação aos direitos lançados na contabilidade [B], nos termos do n.º 2, alínea b), do artigo 6.º, o lançamento deve ser efectuado o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao da cobrança dos direitos.»

19 Por força do artigo 11.º do Regulamento n.º 1552/89, que igualmente integra o referido título III:

«Qualquer atraso nos lançamentos na conta referida no n.º 1 do artigo 9.º implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de um juro a uma taxa igual à taxa de juro aplicada, na data do vencimento, no mercado monetário desse Estado-Membro, aos financiamentos a curto prazo, acrescida de dois pontos. Essa taxa aumentará 0,25 ponto por cada mês de atraso. A taxa assim aumentada aplicar-se-á durante todo o período de atraso.»

Procedimento pré-contencioso

20 Segundo a Comissão, numa visita de controlo efectuada pelos seus agentes na Direcção de Alfândegas de Roterdão (Países Baixos) em 2 de Outubro de 1997, foi verificado um atraso no apuramento dos recursos próprios provenientes de direitos aduaneiros. Esses apuramentos eram relativos a cadernetas TIR que não foram objecto de quitação, recebidas ao longo dos anos de 1991 a 1993, em relação às quais os avisos de pagamento foram enviados extemporaneamente pelas autoridades neerlandesas, na medida em que, nos quinze casos analisados, os referidos avisos só foram emitidos, em média, dois anos e meio depois do respectivo recebimento, quando as autoridades tinham verificado que o exemplar n.º 2 das referidas cadernetas não tinha regressado à estância aduaneira de partida.

21 Por ofício de 18 de Dezembro de 1997, a Comissão informou o Reino dos Países Baixos das suas conclusões e, por ofícios de 9 de Março de 1998 e de 6 de Janeiro de 2000, solicitou a esse Estado-Membro que colocasse à sua disposição o montante de 267 682,43 NLG a título de juros de mora, nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 1552/89. A Comissão afirma que, para o cálculo desses juros de

mora, se baseou no prazo máximo de quinze meses fixado para a comunicação dos direitos ao devedor a contar da validação dos documentos em causa, prazo este previsto no artigo 455.° do regulamento de aplicação e no artigo 11.° da convenção TIR.

22 Nas suas respostas de 15 de Abril de 1998 e de 7 de Março de 2000, as autoridades neerlandesas rejeitaram o pedido de pagamento dos juros de mora pelo facto de esse pedido não ter fundamento jurídico e de, além disso, por força do artigo 3.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1552/89, esse juros estarem prescritos em relação a alguns dos processos em causa, um dos quais datava de 1986.

23 Quanto ao alegado atraso verificado pelos agentes da Comissão, as autoridades neerlandesas alegam que não há qualquer base jurídica que permita proceder à cobrança a um titular de um documento TIR enquanto o processo de investigação não tiver terminado. Assim, o recebimento dos montantes devidos só pode ter lugar no termo desse processo de investigação. Por essa razão, o facto de o prazo de três meses previsto no artigo 11.°, n.° 2, da convenção TIR ter sido ultrapassado enquanto se aguardavam os resultados da investigação não pode, segundo essas autoridades, ser considerado um lançamento extemporâneo que origine a exigibilidade de juros de mora.

24 Não tendo concordado com a argumentação das autoridades neerlandesas, a Comissão, em 18 de Outubro de 2002, dirigiu ao Reino dos Países Baixos uma notificação para cumprir. Nessa notificação, expôs a sua análise, baseada nas disposições da legislação comunitária aplicáveis de 1991 a 1993, dos atrasos na colocação à disposição de recursos próprios decorrentes da inércia prolongada da Administração neerlandesa no que diz respeito às operações TIR objecto do presente processo. Tendo em conta a dificuldade de determinar uma data concreta para os juros de mora relativos às operações TIR efectuadas antes de 1992, a Comissão considera que não são devidos juros de mora relativamente a esse período, devido à inexistência de um prazo imperativo para a cobrança dos direitos em causa,

mas que as autoridades neerlandesas não fizeram o necessário para proteger os interesses financeiros da Comunidade. Relativamente às operações TIR efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 1992, essa instituição solicitou às autoridades neerlandesas que procedessem sem demora ao pagamento do montante de 110 239,17 EUR, a título de juros de mora, nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 1552/89.

25 Na sua resposta de 19 de Dezembro de 2002, as autoridades neerlandesas mantiveram a sua posição.

26 Em 11 de Julho de 2003, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em que retomou a argumentação desenvolvida na notificação para cumprir. O Reino dos Países Baixos foi convidado a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da respectiva notificação. O Governo desse Estado-Membro respondeu ao parecer fundamentado por ofício de 10 de Setembro de 2003, em que reproduziu os argumentos previamente expostos.

27 Foi nestas condições que a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

28 O Governo neerlandês alega que a acção é inadmissível. A acção está prescrita, por força do disposto no artigo 3.º do Regulamento n.º 1552/89, que obriga os Estados-

Membros a conservar os documentos comprovativos relativos ao apuramento e à colocação à disposição dos recursos próprios durante pelo menos três anos civis a contar do fim do ano a que os referidos documentos dizem respeito. Daí decorre que a Comissão dispõe do mesmo prazo para intentar uma acção ou interpor um recurso contra um Estado-Membro, dado que, se assim não fosse, este último não teria nenhum meio para se defender. No caso em apreço, na medida em que não existe fundamento legal para a prorrogação desse prazo, prorrogação esta apenas prevista quando um controlo da Comissão efectuado no mesmo prazo levar a uma rectificação, as autoridades neerlandesas só estavam obrigadas a conservar os documentos comprovativos relativos aos períodos em causa no presente processo até ao fim do ano de 1997, o mais tardar. A circunstância de as autoridades neerlandesas ainda não terem procedido à destruição dos documentos em nada altera o decurso do prazo de prescrição.

29 Por outro lado, o pedido da Comissão é inadmissível no que diz respeito ao período decorrido até 1 de Janeiro de 1992, na medida em que ela não tem qualquer interesse em intentar uma acção relativamente a esse período. Ao considerar que não são devidos quaisquer juros de mora relativamente a esse período, a Comissão apenas pretende que o Tribunal de Justiça declare que as autoridades neerlandesas apuraram e pagaram os recursos próprios devidos extemporaneamente. Esse pedido deve ser julgado inadmissível, uma vez que a decisão a proferir não seria susceptível de modificar a situação jurídica do Reino dos Países Baixos.

30 Respondendo ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, a Comissão alega que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1552/89 tem por único objectivo a conservação obrigatória dos documentos comprovativos, que é de «pelo menos» três anos, e não institui nenhum prazo de prescrição para a cobrança dos recursos próprios. Mesmo admitindo que o referido artigo 3.º deva ser interpretado no sentido de que institui um prazo de prescrição, este não teria sido ultrapassado no caso concreto, uma vez que as autoridades neerlandesas foram informadas, nesse prazo, que tinham ocorrido atrasos. Com efeito, essa informação foi prestada pela Comissão às autoridades neerlandesas por ofício de 18 de Dezembro de 1997, ao passo que o pedido de pagamento dos juros de mora enviado pela Comissão é relativo a

cadernetas TIR recebidas em 1993, relativamente às quais o apuramento e a colocação à disposição efectiva ocorreram durante os anos de 1994 e 1995. Por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 1552/89, os documentos comprovativos relativos aos recursos próprios apurados em 1994 e 1995, consequentemente, deveriam ter sido conservados até ao fim dos anos de 1997 e 1998, respectivamente. Além disso, o prazo previsto no mesmo artigo 3.º pode ser prorrogado quando os apuramentos em causa devam ser rectificados. Por conseguinte, uma vez que o resultado do controlo efectuado pela Comissão tornou essas rectificações necessárias, a questão da prescrição não se coloca.

31 Relativamente ao segundo fundamento de inadmissibilidade, a Comissão é de opinião que a especificidade do processo de infracção previsto no artigo 226.º CE permite precisamente obter a declaração de que um Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações, sem que isso, aliás, altere a sua situação jurídica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 No que diz respeito ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, há que referir que, contrariamente à tese defendida pelo Governo neerlandês, o artigo 3.º do Regulamento n.º 1552/89 não prevê um prazo de prescrição para a cobrança dos recursos próprios. Essa disposição pretende apenas obrigar os Estados-Membros a conservar os documentos comprovativos relativos ao apuramento e à colocação à disposição dos recursos próprios durante um período mínimo determinado, que pode ser prorrogado, sendo caso disso, por um período que permita proceder à rectificação e ao controlo dessa colocação à disposição quando um controlo das autoridades nacionais, isoladamente ou em cooperação com a Comissão, revelar a necessidade dessa rectificação. A utilização da locução «pelo menos» a propósito do prazo de conservação por três anos corrobora o facto de a intenção do legislador comunitário não ter sido a de instituir um prazo de prescrição.

33 Além disso, é facto assente que as autoridades neerlandesas não procederam à destruição dos documentos relativos aos processos objecto do presente pleito, de modo que o Reino dos Países Baixos não pode alegar qualquer violação dos direitos de defesa.

34 Assim, este fundamento deve ser julgado improcedente.

35 Quanto ao segundo fundamento de inadmissibilidade, relativo à inexistência de interesse na declaração de um incumprimento no que diz respeito ao período anterior a 1 de Janeiro de 1992 relativamente ao qual não foram pedidos juros de mora, basta recordar que a inobservância, por um Estado-Membro, de uma obrigação imposta por uma norma de direito comunitário constitui, por si só, um incumprimento (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Junho de 2003, Comissão/ /Itália, C-363/00, Colect., p. I-5767, n.º 47).

36 Sendo também este fundamento improcedente, há que julgar a acção admissível na íntegra.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

37 A Comissão observa que os Estados-Membros devem proceder diligentemente à cobrança dos recursos próprios das Comunidades, de modo a que estes sejam atempadamente colocados à sua disposição. No âmbito da aplicação da convenção

TIR, isto significa que um Estado-Membro deve definir logo que possível, na sequência do recebimento de uma caderneta TIR, se foi cometida alguma irregularidade no transporte correspondente. Se for o caso, deve informar o utilizador e, expirado o prazo durante o qual este pode fazer prova de que o transporte foi efectuado regularmente ou que a irregularidade ocorreu noutro local, o Estado-Membro deve proceder à cobrança dos direitos em causa.

38 A Comissão refere que distingue, no âmbito do presente processo, o período anterior a 1 de Janeiro de 1992 e o período decorrido dessa data até 1994, entendendo-se que, durante todo esse período, o artigo 11.º da convenção TIR era aplicável. Relativamente ao período anterior a 1 de Janeiro de 1992, não exigiu juros de mora ao Governo neerlandês. Com efeito, segundo a Comissão, até esta última data, só era aplicável o artigo 11.º da convenção TIR e não era possível indicar a data precisa em que as autoridades competentes deviam proceder à cobrança, na medida em que a convenção TIR, que não diz respeito ao utilizador do regime mas à associação garante, não prevê um prazo para efeitos da comunicação da irregularidade ao utilizador do regime, nem um prazo durante o qual este último pode fazer prova de que a infracção ocorreu noutro local ou que não houve qualquer infracção. Todavia, as autoridades neerlandesas não deram a devida atenção à protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Ora, os Estados-Membros estão obrigados a tomar diligentemente as medidas necessárias para o apuramento atempado dos direitos das Comunidades sobre os recursos próprios. Quando, nos dias que se seguem ao termo previsto da operação material de trânsito, não tenha chegado à estância de recebimento o exemplar n.º 2 da caderneta TIR nem nenhum outro documento, as autoridades em causa devem adoptar, em tempo útil, as medidas adequadas para preservar os interesses financeiros da Comunidade. Nos casos objecto do presente processo, os avisos de pagamento foram enviados num prazo que varia entre dois anos e quatro meses e meio e dois anos e dez meses a contar do recebimento da caderneta TIR. Esse prazo não pode considerar-se compatível com a diligência exigida.

39 Em contrapartida, no que diz respeito ao período decorrido de 1 de Janeiro de 1992 a 31 de Dezembro de 1993, a Comissão observa que os artigos 10.º do Regulamento

n.º 719/91 e 2.º do Regulamento n.º 1593/91, conjugados com o artigo 11.º da convenção TIR, prevêem prazos específicos em que os Estados-Membros devem adoptar as medidas necessárias à verificação das infracções. O ponto de partida e o alcance do «prazo a determinar», durante o qual pode ser feita prova da regularidade da operação ou do local em que a infracção ou a irregularidade foi cometida, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 719/91, podem inferir-se do artigo 2.º do Regulamento n.º 1593/91, em conjugação com o artigo 11.º da convenção TIR.

40 Na opinião da Comissão, resulta dessas disposições que, se a estância aduaneira de partida não receber o exemplar n.º 2 da caderneta TIR ou qualquer outro documento da estância de saída no prazo prescrito (fixado num mês, no máximo, no parecer fundamentado), deve informar o utilizador do regime e a associação garante no prazo de um ano a contar do recebimento da referida caderneta, prazo que é de dois anos no caso de o recebimento da caderneta TIR ter sido obtido de modo abusivo ou fraudulento. O interessado tem três meses para fazer prova da inexistência de qualquer irregularidade ou do local em que esta foi realmente cometida. Não sendo feita essa prova, a irregularidade considera-se cometida no Estado-Membro onde se encontra a estância de partida e esse Estado deve proceder à cobrança da dívida aduaneira.

41 Segundo a Comissão, a faculdade de os Estados-Membros optarem por não proceder à cobrança na data mais próxima possível, prevista no artigo 11.º, n.º 2, da convenção TIR, mas sim em data posterior, antes da expiração do prazo máximo de dois anos previsto na referida disposição, só tem importância para a relação entre as autoridades desse Estado e o devedor. No âmbito do sistema dos recursos próprios, a notificação ao devedor deve fazer-se logo que este seja conhecido e que o montante da dívida esteja fixado, momento que coincide com aquele em que as autoridades em causa podem proceder à cobrança ao abrigo da legislação comunitária aplicável. O legislador comunitário quis manifestamente criar um sistema que permitisse fazer prova da irregularidade de uma operação TIR logo que fosse descoberto o primeiro indício da sua existência.

42 A Comissão acrescenta que, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89, um direito das Comunidades sobre os recursos próprios em causa é apurado quando o montante do direito é comunicado ao devedor pelo serviço competente do Estado-Membro. Essa comunicação é efectuada quando o devedor é conhecido e o montante do direito pode ser calculado pelas autoridades administrativas competentes, observando todas as disposições comunitárias aplicáveis na matéria. Na medida em que resulta das considerações precedentes que as autoridades competentes podem proceder à cobrança o mais tardar um ano e três meses depois do recebimento da caderneta TIR e que o devedor, bem como o montante do direito, também devem considerar-se conhecidos o mais tardar na expiração desse prazo, a notificação prevista no artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89 deve ser feita o mais tardar quinze meses depois do recebimento da referida caderneta. Quando esse prazo chega ao seu termo, o direito das Comunidades sobre os recursos próprios em causa considera-se apurado.

43 Segundo a Comissão, os Estados-Membros estão obrigados a inscrever os direitos apurados na contabilidade geral a crédito da conta da Comissão no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao do apuramento previsto no artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89, quando, como no caso em apreço, o Estado-Membro em causa não tiver uma contabilidade separada (contabilidade B), na acepção do artigo 6.°, n.° 2, alínea b), do mesmo regulamento. A inscrição dos recursos próprios deve ser feita o mais tardar no mesmo dia útil (artigo 10.° do Regulamento n.° 1552/89), de modo que, no caso em apreço, também são devidos juros de mora por força do artigo 11.° do mesmo regulamento, uma vez que as autoridades neerlandesas colocaram os recursos próprios em causa à disposição da Comissão extemporaneamente, na medida em que só procederam à cobrança, em média, um ano depois do termo do prazo máximo de quinze meses.

44 O Governo neerlandês refere que, no que diz respeito ao período anterior a 1992, só era aplicável o artigo 11.° da convenção TIR e que esta disposição não prevê nenhum prazo para a cobrança da dívida aduaneira pelos Estados-Membros. A Comissão não especificou o que entende pelo conceito de «diligência» nem concretizou o

incumprimento alegado, nem o demonstrou. Acresce que não há qualquer fundamento jurídico para proceder à cobrança enquanto o processo de investigação que permite concluir que foi cometida uma irregularidade ou uma infracção foi cometida não estiver concluído. Em certos casos, podem decorrer mais de dois anos entre o recebimento da caderneta TIR e o envio do aviso de pagamento.

45 Relativamente ao período decorrido entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 1993, o referido Governo alega que os prazos que deveriam aplicar-se segundo a Comissão — para além de não se destinarem a regular as relações entre as autoridades aduaneiras e a referida instituição, mas apenas as relações dessas autoridades com os particulares — são, na prática, impossíveis de cumprir. Como prevê o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89, as autoridades dos Estados-Membros não estão obrigadas a inscrever na conta os montantes devidos e a proceder à cobrança dos direitos em questão antes do encerramento do processo de investigação (isto é, o processo de cobrança *a posteriori*). Até esse momento, o Estado-Membro em causa não pode verificar a irregularidade, o local onde foi cometida, a constituição da dívida aduaneira, o Estado competente e o montante dos direitos. O simples facto de não ter recebido o exemplar n.° 2 da caderneta TIR poderia, quando muito, levar a concluir por uma presunção de irregularidade, mas a competência para a cobrança só se constitui quando estiverem demonstrados a irregularidade e o local onde foi cometida.

46 Por outro lado, segundo as autoridades neerlandesas, o artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1593/91, em conjugação com o artigo 11.°, n.° 2, da convenção TIR, indica que o titular de uma caderneta TIR deve dispor de pelo menos três meses e dois anos no máximo para fazer prova da regularidade do transporte efectuado. A Comissão converteu erradamente o prazo mínimo previsto no artigo 11.°, n.° 2, da convenção TIR num prazo máximo. Não só o titular deve ter a oportunidade de fazer a prova exigida mas também o Estado-Membro em causa deve dispor do tempo necessário para apreciar a efectividade da prova feita.

47 Caso se acolha a tese defendida pela Comissão, o Governo neerlandês pretende invocar as circunstâncias excepcionais que rodearam o período em causa, concretamente, as dificuldades associadas à correcta aplicação do sistema TIR.

48 No que diz respeito à interpretação dos artigos 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1552/89, o referido Governo alega que, por definição, não são conhecidos todos os dados no termo do prazo de três meses, de modo que, nesse momento, não existe uma obrigação de inscrição na conta. Por conseguinte, também não existe uma obrigação de comunicação ao devedor. Esse Governo conclui que a dívida aduaneira não foi inscrita extemporaneamente na conta da Comissão nem houve, consequentemente, mora na transferência dos recursos próprios para a Comissão, de modo que não são devidos juros nos termos do artigo 11.º do mesmo regulamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Em primeiro lugar, há que analisar o fundamento invocado pela Comissão na parte em que respeita ao período no decurso do qual são aplicáveis as disposições específicas dos Regulamentos n.ºs 719/91 e 1593/91 em matéria de cobrança da dívida aduaneira.

— Quanto às cadernetas TIR recebidas entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 1993

50 Em conformidade com o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 719/91, 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 das outras imposições eventualmente exigíveis será realizada por esse Estado-Membro, nos termos das disposições comunitárias ou nacionais, sem prejuízo da aplicação de sanções penais. Neste caso, por força do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1593/91, as autoridades aduaneiras notificam o titular da caderneta TIR e a associação garante, no prazo previsto no artigo 11.°, n.° 1, da convenção TIR, ou seja, no prazo de um ano a contar do recebimento da caderneta TIR por essas autoridades em caso de não quitação, prazo este que é de dois anos se a quitação tiver sido obtida de forma abusiva ou fraudulenta.

51 Por força do artigo 11.°, n.° 2, da convenção TIR, o pedido de pagamento será dirigido à associação garante nunca antes de três meses, contados a partir da data em que essa associação tiver sido avisada da não quitação ou da quitação obtida abusiva ou fraudulentamente, e nunca depois de dois anos a contar da mesma data, excepto relativamente aos casos que forem apresentados em juízo no prazo de dois anos atrás indicado, em que o pedido de pagamento será feito no prazo de um ano a contar da data em que a decisão judiciária se tornou executória.

52 Resulta da leitura combinada das disposições precedentes que o pedido de pagamento da dívida aduaneira, em caso de não quitação, deve ocorrer, em princípio, o mais tardar três anos após a data de recebimento da caderneta TIR, prazo que é de quatro anos em caso de quitação abusiva ou fraudulenta.

53 O artigo 8.º, n.º 7, da convenção TIR esclarece que as autoridades competentes devem, na medida do possível, solicitar o pagamento das pessoas directamente responsáveis pela referida dívida antes de apresentarem a reclamação à associação responsável. Resulta, por outro lado, dos artigos 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 719/91 e 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1593/91, na medida em que, no que diz respeito à faculdade de fazer prova da regularidade da operação efectuada ao abrigo de uma caderneta TIR, não distinguem entre o titular da caderneta e a associação garante, que os mencionados prazos de três e de quatro anos são aplicáveis a ambos (v., neste sentido, a propósito dos artigos 454.º e 455.º do regulamento de aplicação, nomeadamente, acórdão de 23 de Março de 2000, Met-Trans e Sagpol, C-310/98 e C-406/98, Colect., p. I-797, n.º 49).

54 Importa todavia precisar que, sendo o objectivo do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1593/91 assegurar a aplicação uniforme e diligente das disposições em matéria de cobrança da dívida aduaneira no interesse da colocação à disposição rápida e eficaz dos recursos próprios das Comunidades (v. por analogia, nomeadamente, acórdão de 14 de Abril de 2005, Comissão/Países Baixos, C-460/01, Colect., p. I-2613, n.ºs 60, 63, 69 e 70), a comunicação da infracção ou da irregularidade deve, em qualquer caso, ser feita o mais rapidamente possível, ou seja, logo que as autoridades aduaneiras tiverem conhecimento da referida infracção ou irregularidade, portanto, eventualmente, muito antes da expiração dos prazos máximos, respectivamente, de um ano e, em caso de fraude, de dois anos referidos no artigo 11.º, n.º 1, da convenção TIR.

55 Pelas mesmas razões, o pedido de pagamento, na acepção do artigo 11.º, n.º 2, da convenção TIR, deve ser enviado logo que as autoridades aduaneiras estejam em condições de o fazer, ou seja, eventualmente, antes da expiração do prazo de dois anos a contar da comunicação da infracção ou irregularidade aos interessados.

56 No caso em apreço, é facto assente que os pedidos de pagamento em litígio foram enviados menos de três anos depois da data do recebimento das cadernetas TIR, ou seja, antes da expiração do prazo máximo de três anos a contar do referido recebimento. Quanto ao mais, a Comissão não demonstrou, no que diz respeito às operações abrangidas pelas cadernetas TIR recebidas em 1992 e 1993 e objecto do presente processo, que o pedido de pagamento não tenha ocorrido o mais rapidamente possível, ou seja, logo que as autoridades aduaneiras puderam fazê-lo.

57 Na medida em que a Comissão não pede a declaração de incumprimento das disposições dos Regulamentos n.os 719/91 e 1593/91, mas sim da violação dos artigos 2.°, 6.°, 9.°, 10.° e 11.° do Regulamento n.° 1552/89, há ainda que verificar se o Reino dos Países Baixos, com a sua actuação, violou as referidas disposições.

58 Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89, um direito das Comunidades sobre os recursos próprios considera-se apurado «quando» o serviço competente do Estado-Membro tiver comunicado ao devedor o montante por ele devido, comunicação que será efectuada logo que seja conhecido o devedor e que o montante do direito possa ser determinado pelas autoridades administrativas competentes, em conformidade com todas as disposições comunitárias aplicáveis na matéria (v., nomeadamente, acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.° 85), concretamente, no caso vertente, o Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «código aduaneiro»), os Regulamentos n.os 719/91 e 1593/91, bem como a convenção TIR. Assim, o pedido de pagamento nos termos do artigo 11, n.° 2, da convenção TIR deve considerar-se uma comunicação na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.° 1552/89.

59 Tal como o Tribunal de Justiça salientou no n.° 59 do acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-392/02, Colect., p. I-9811), resulta dos artigos 217.°, 218.° e 221.° do código aduaneiro que as referidas condições estão preenchidas quando as autoridades aduaneiras dispuserem dos elementos necessários e, portanto, estiverem em condições de calcular o montante dos direitos resultante de uma dívida aduaneira e de determinar o devedor (v., neste sentido,

acórdãos de 14 de Abril de 2005, Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 71, e Comissão/Alemanha, C-104/02, Colect., p. I-2689, n.º 80). Os Estados-Membros não podem deixar de apurar os créditos, mesmo que os contestem, sob pena de se aceitar que o equilíbrio financeiro das Comunidades seja perturbado pelo comportamento de um Estado-Membro (acórdão Comissão/Dinamarca, já referido, n.º 60).

60 O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1552/89 dispõe que será mantida uma contabilidade dos recursos próprios pelo Tesouro de cada Estado-Membro ou pelo organismo por ele designado. Nos termos do n.º 2, alíneas a) e b), do mesmo artigo, os direitos «apurados nos termos do artigo 2.º» do mesmo regulamento serão lançados na contabilidade o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado na contabilidade A ou, verificados determinados requisitos, na contabilidade B.

61 Daqui decorre que os Estados-Membros são obrigados a apurar um direito das Comunidades aos recursos próprios a partir do momento em que as suas autoridades estejam em condições de calcular o montante dos direitos resultantes de uma dívida aduaneira e de determinar o devedor (acórdão Comissão/Dinamarca, já referido, n.º 61), e, portanto, de os lançarem na contabilidade em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 1552/89.

62 No caso em apreço, as autoridades neerlandesas não foram acusadas de não terem contabilizado a dívida aduaneira imediatamente após o respectivo apuramento, mas sim de terem apurado e comunicado os direitos em causa extemporaneamente, acusação que, tendo em conta as considerações precedentes, não deve ser acolhida. Nestas condições, a Comissão não demonstrou que a contabilização foi efectuada extemporaneamente.

63 Para efeitos da colocação à disposição dos recursos próprios, o artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1552/89 refere que cada Estado-Membro inscreverá os recursos próprios a crédito da conta aberta para o efeito em nome da Comissão, segundo as modalidades definidas no artigo 10.° desse regulamento. De acordo com o n.° 1 desta disposição, após dedução das despesas de cobrança, o lançamento dos recursos próprios efectuar-se-á o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado nos termos do artigo 2.° do referido regulamento, salvo quanto aos direitos lançados na contabilidade B nos termos do artigo 6.°, n.° 2, alínea b), do mesmo regulamento, cuja inscrição deve ser efectuada o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao da «cobrança».

64 É facto assente que, durante o período em causa, as autoridades neerlandesas não mantiveram uma contabilidade B e também não foi alegado que as referidas autoridades não tenham lançado os montantes em questão a crédito na conta da Comissão no prazo previsto no artigo 10.° do Regulamento n.° 1552/89 a contar da contabilização dos direitos.

65 Nestas condições, também não são devidos juros de mora por força do artigo 11.° do Regulamento n.° 1552/89.

66 Por conseguinte, o fundamento invocado pela Comissão, na parte em que diz respeito às cadernetas TIR recebidas nos anos de 1992 e 1993, deve ser julgado improcedente.

— Quanto às cadernetas TIR recebidas em 1991

67 Relativamente às cadernetas TIR recebidas em 1991, ou seja, antes de 1 de Janeiro de 1992, a Comissão alega que só o artigo 11.º da convenção TIR era aplicável e que não era possível indicar uma data exacta em que as autoridades competentes deviam proceder à cobrança. Todavia, as autoridades neerlandesas não deram a devida atenção à protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Quando, nos dias que se seguem ao termo previsto da operação material de trânsito, não tenha chegado à estância de recebimento o exemplar n.º 2 da caderneta TIR nem nenhum outro documento, as autoridades em causa devem adoptar, em tempo útil, as medidas adequadas para preservar os interesses financeiros da Comunidade. Ora, nos casos objecto do presente processo, o aviso de pagamento foi enviado num prazo que varia entre dois anos e quatro meses e meio e dois anos e dez meses a contar do recebimento da caderneta TIR. Esse prazo não pode considerar-se compatível com a diligência exigida.

68 Como foi referido no n.º 54 do presente acórdão, os Estados-Membros têm a obrigação de garantir a colocação à disposição rápida e eficaz dos recursos próprios das Comunidades. Todavia, a Comissão não demonstrou que o Governo neerlandês não tenha levado a cabo todas as diligências necessárias ao apuramento atempado dos direitos sobre os recursos próprios nos casos de presunção de irregularidade relativas a transportes efectuados ao abrigo de uma caderneta TIR recebida antes de 1 de Janeiro de 1992 e objecto do presente processo. Com efeito, a Comissão limitou-se a afirmar, em termos gerais, que o envio de um pedido de pagamento dois anos e meio, em média, depois do recebimento da caderneta TIR é inconciliável com a atenção que deve ser dada à protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

69 Por conseguinte, o fundamento invocado pela Comissão, relativo à violação dos artigos 2.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1552/89, na medida em que diz

respeito às cadernetas TIR recebidas no ano de 1991, deve ser julgado improcedente pelas mesmas razões que as anteriormente expostas a propósito das cadernetas TIR recebidas a partir de 1992, e, consequentemente, a presente acção deve ser julgada improcedente na íntegra.

Quanto às despesas

70 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino dos Países Baixos pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas