ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

7 de Junho de 2007 *

No processo C-156/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 26 de Março de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos e I. Pouli, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, E. Juhász (relator), J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič e E. Levits, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Junho de 2006,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de Setembro de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Helénica:

— ao aplicar à utilização temporária no seu território de veículos matriculados noutros Estados-Membros as disposições do regime aduaneiro de admissão

temporária aplicáveis aos veículos provenientes de países terceiros, em lugar das disposições da Directiva 83/182/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis na Comunidade, em matéria de importação temporária de certos meios de transporte (JO L 105, p. 59; EE 09 F1 p. 156; a seguir «directiva»);

— ao aplicar às infracções relativas à declaração de veículos que se encontram em admissão temporária no seu território um regime de sanções que, em ligação com a prática da determinação sistemática pelas autoridades administrativas da residência normal na Grécia do particular que importa o veículo, são manifestamente desproporcionadas;

— ao cobrar sistematicamente os impostos previstos para a importação definitiva dos veículos em caso de roubo a um mesmo particular de um segundo veículo em regime de admissão temporária;

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 90.° CE e da directiva, designadamente do seu artigo 1.°

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 De acordo com o primeiros e segundo considerandos, a directiva pretende eliminar os entraves à livre circulação de pessoas e à constituição do mercado interno resultantes dos regimes fiscais dos Estados-Membros em matéria de importação temporária de certos meios de transporte.

3 O terceiro considerando da directiva enuncia que «[...] a qualidade de residente de um Estado-Membro deve, em certos casos, poder ser determinada com segurança».

4 O artigo 1.º, n.º 1, da directiva prevê que os Estados-Membros concederão, nas condições que fixa, aquando da importação temporária, proveniente de um Estado-Membro, de veículos rodoviários a motor, uma isenção, designadamente dos impostos sobre o volume de negócios, dos impostos sobre consumos específicos, bem como de qualquer outro imposto de consumo. O artigo 1.º, n.º 3, da directiva exclui da isenção os veículos utilitários.

5 No que respeita aos veículos de turismo, a isenção aplica-se, por força do artigo 3.º da directiva, à sua importação temporária para uso particular, por uma duração, contínua ou não, que não exceda seis meses em cada período de doze meses. No que concerne aos mesmos veículos, a isenção aplica-se, por força do artigo 4.º da directiva, à sua importação temporária para uso profissional, por uma duração, contínua ou não, de seis ou de sete meses em cada período de doze meses.

6 Tanto o artigo 3.º como o artigo 4.º da directiva sujeitam o benefício da isenção à condição de o particular que importa o veículo ter «a sua residência normal num Estado-Membro que não seja o da importação temporária», sem prejuízo do respeito de determinadas condições complementares para o particular que importa o veículo para uso profissional.

7 No que se refere ao conceito de «residência normal», o artigo 7.º da directiva, que tem por epígrafe «Regras gerais relativas à fixação da residência», precisa:

«1. Para aplicação da presente directiva, entende-se por 'residência normal' o lugar onde uma pessoa vive habitualmente, isto é, durante pelo menos 185 dias por ano

civil, em consequência de vínculos pessoais e profissionais ou, no caso de uma pessoa sem vínculos profissionais, em consequência de vínculos pessoais indicativos de relações estreitas entre ela própria e o local onde vive.

Todavia, a residência normal de uma pessoa cujos vínculos profissionais se situem num lugar diferente do lugar onde possui os seus vínculos pessoais, e que, por esse facto, viva alternadamente em lugares distintos situados em dois ou mais Estados-Membros, considera-se como estando situada no lugar dos seus vínculos pessoais, desde que aí se desloque regularmente. Esta última condição não é exigida quando uma pessoa permaneça num Estado-Membro, para efeitos de execução de uma missão de duração determinada. A frequência de uma universidade ou de uma escola não implica a mudança da residência normal.

2. Os particulares comprovam o lugar da sua residência normal por qualquer meio, designadamente mediante bilhete de identidade, ou qualquer outro documento válido.

3. No caso de as autoridades competentes do Estado-Membro de importação terem dúvidas quanto à validade da declaração da residência normal, efectuada nos termos do n.º 2, ou para efeitos de certos controlos específicos, podem exigir outros elementos de informação ou provas suplementares.»

8 O artigo 9.º, n.º 1, da directiva prevê que os Estados-Membros têm a faculdade de autorizar, a pedido do importador, a importação temporária por um período mais longo do que os referidos nos artigos 3.º e 4.º desta directiva.

9 O artigo 9.º, n.º 2, da directiva prevê:

«Os Estados-Membros não podem aplicar em caso algum, por força da presente directiva, isenções fiscais, na Comunidade, menos favoráveis do que as que concederiam a meios de transporte procedentes de um país terceiro.»

10 Por último, o artigo 10.º, n.º 2, da directiva dispõe:

«Quando a aplicação prática da presente directiva suscitar dificuldades, as autoridades competentes dos Estados-Membros interessados tomarão de comum acordo as decisões necessárias, tendo em conta, designadamente, as convenções e directivas comunitárias em matéria de assistência mútua.»

Legislação nacional

11 O Despacho do Ministro das Finanças D 247/13, de 1 de Março de 1988, alterado pela Lei 2187/94 (a seguir «despacho de 1 de Março de 1988»), pelo qual a directiva foi transposta em direito interno, autoriza, no seu artigo 1.º, a importação temporária, com isenção dos direitos aduaneiros correspondentes e doutros impostos, dos meios de transporte de uso particular, estando os veículos utilitários excluídos deste regime.

12 O artigo 3.º do despacho de 1 de Março de 1988 define o conceito de «residência normal» do particular que importa o veículo em termos substancialmente idênticos aos do artigo 7.º, n.º 1, da directiva.

13 O artigo 4.º do referido despacho, relativo à importação temporária, para uso particular, de um meio de transporte diferente de um veículo utilitário, fixa em seis meses, por cada período de doze meses, o período, contínuo ou não, durante o qual o referido meio de transporte pode permanecer em território nacional. Prevê que este período pode ser prorrogado por um período adicional de nove meses, salvo se o interessado exercer uma actividade profissional na Grécia, caso em que a prorrogação será de três meses, no máximo.

14 O artigo 5.º do despacho de 1 de Março de 1988 estabelece, no que respeita à importação temporária de um veículo de turismo para uso profissional, em seis meses, em princípio, o período, contínuo ou não, durante o qual o referido veículo pode permanecer na Grécia. Exclui o benefício da isenção caso o veículo seja utilizado no transporte de pessoas ou no transporte industrial ou comercial de mercadorias, com ou sem remuneração.

15 Tanto o artigo 4.º como o artigo 5.º do referido despacho fazem depender o benefício da isenção da condição de o interessado ter a sua residência normal fora da Grécia.

16 O artigo 15.º, terceiro e quarto parágrafos, do despacho de 1 de Março de 1988 retoma, em termos idênticos ou essencialmente idênticos, o disposto no artigo 7.º, n.os 2 e 3, da directiva, relativamente à prova do local da residência normal.

17 O artigo 133.º, n.º 2, da Lei 1165/1918 relativa ao código aduaneiro (FEK A' 73), na versão aplicável à época do procedimento pré-contencioso que antecedeu o presente processo, prevê:

«Os veículos comunitários podem manter-se temporariamente no território nacional sem que o pagamento do imposto de matrícula e do imposto sobre o

valor acrescentado (IVA) seja exigível. Para ser concedida esta isenção temporária [...], os termos e condições previstos pelas disposições do regime aduaneiro de admissão temporária de veículos provenientes de países terceiros importados temporariamente são aplicáveis *mutatis mutandis*, desde que esses veículos sejam reexportados.»

18 O artigo 18.º da Lei 2682/1999, na versão aplicável à época do procedimento pré-contencioso que antecedeu o presente processo, com a epígrafe «Infracções-Sanções», dispõe:

«A. Veículos comunitários

1. A detenção ou utilização de veículos comunitários por pessoas estabelecidas na Grécia, sem que nenhuma das formalidades previstas nos artigos 10.º e 11.º da presente lei seja cumprida, constitui um delito de contrabando, sendo aplicáveis as disposições do código aduaneiro relativas ao contrabando (Lei 1165/1918, [...]). Nesses casos, não é desencadeado qualquer procedimento criminal se as pessoas em causa pagarem o imposto acrescido devido, fixado pelo montante mínimo e referido nas disposições em causa, e se as mesmas renunciarem às vias de recurso previstas contra o acto de tributação do referido imposto. Nos casos referidos neste número, as coimas previstas no ponto A4 do presente artigo não são aplicáveis.

[...]

4. As infracções seguidamente descritas são qualificadas de infracções aduaneiras simples e são puníveis, consoante os casos, com as seguintes coimas:

[...]

d) Pela [...] exportação [...] tardia do veículo, uma coima por cada dia de atraso, fixada do seguinte modo: veículos de turismo e de tipo Jeep: - até 1 600 cc, 29 euros; — a partir de 1 601 cc, 59 euros. Veículos de mercadorias independentemente da cilindrada, 29 euros. Motociclos, independentemente da cilindrada, 14 euros.

[...]

f) Quando o veículo que circula no território nacional [...] for conduzido por uma pessoa que não seja o beneficiário, é aplicada uma coima de 733 euros se o beneficiário se encontrava no território nacional no momento em que foi cometida a infracção. A utilização do referido veículo por quem não seja o beneficiário implica que o veículo deixe de estar abrangido pelo regime do artigo 14.º, n.º 2, da presente lei se, no momento em que a infracção foi cometida, o beneficiário não se encontrava no território nacional, aplicando-se as disposições do ponto A1 do presente artigo à pessoa que não seja o beneficiário.»

19 O artigo 18.º, C, da Lei 2682/1999, que tem por epígrafe «Veículos comunitários e de países terceiros», precisa:

«1. Para além da aplicação das coimas referidas nos precedentes pontos A4, [...], os veículos podem ainda ser objecto de imobilização temporária pela autoridade aduaneira que verificou a infracção, só sendo disponibilizados após o pagamento das coimas devidas e dos outros eventuais encargos. [...]

[...]»

20 Nos termos do artigo 10.º, n.º 5, da Lei 2682/1999:

«Os veículos comunitários podem ser reexpedidos para os outros Estados-Membros da União Europeia ou exportados para países terceiros antes da liquidação do imposto de matrícula devido.»

21 Por último, o artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do despacho de 1 de Março de 1988, sob a epígrafe «Roubo de veículos», prevê:

«1. O beneficiário que declare o roubo do veículo que tenha recebido a coberto do regime de admissão temporária, [...], não é obrigado a pagar os direitos aduaneiros e outros impostos aplicáveis ao veículo roubado [...], desde que o beneficiário não participe futuramente numa utilização ilegal do veículo na Grécia e na medida em que estejam preenchidos cumulativamente os seguintes requisitos:

[...]

d) o beneficiário não tenha declarado no passado o roubo de outro veículo de turismo que estivesse a coberto do regime de admissão temporária.»

Fase pré-contenciosa

22 Na sequência de uma série de denúncias que lhe foram submetidas, segundo as quais as regras aplicáveis à importação temporária de determinados meios de

transporte para a Grécia constituiriam sérios entraves à livre circulação de residentes comunitários neste Estado-Membro, a Comissão, em 17 de Maio de 1999, enviou uma notificação para cumprir às autoridades helénicas, chamando a atenção sobre a incompatibilidade da legislação nacional pertinente com as disposições da directiva e do artigo 90.º CE.

23 Após ter examinado as observações da República Helénica formuladas na sua resposta de 1 de Setembro de 1999 à referida notificação, a Comissão, em 29 de Novembro de 2000, dirigiu a este Estado-Membro um parecer fundamentado do qual constavam nove acusações, concluindo que a legislação em causa era incompatível com as disposições comunitárias acima referidas.

24 Considerando que as explicações dadas pela República Helénica na resposta de 20 de Fevereiro de 2001 ao referido parecer fundamentado não eram satisfatórias, a Comissão intentou a presente acção, mantendo contudo apenas algumas das acusações formuladas no parecer fundamentado.

Quanto à acção

Quanto à primeira acusação

Argumentos das partes

25 A Comissão censura a República Helénica por aplicar à utilização temporária no seu território de veículos matriculados noutros Estados-Membros as disposições do

regime aduaneiro de admissão temporária aplicáveis aos veículos provenientes de países terceiros, em vez de aplicar as disposições da directiva, a qual tem por base a necessidade de uma maior integração dos Estados-Membros.

26 Neste mesmo contexto, a Comissão censura as autoridades gregas por considerarem que, a partir de 1 de Janeiro de 1993, data da supressão do princípio da tributação na importação nas relações entre os Estados-Membros, a directiva, que concede isenções fiscais em matéria de «importação», deixou de produzir efeitos e ficou sem objecto.

27 O Governo helénico argumenta que as acusações da Comissão são inexactas, na medida em que a directiva foi transposta correctamente, há bastante tempo, para o direito interno e que continua a ser aplicada. A Comissão não se referiu a violações de obrigações concretas decorrentes da directiva e a discussão por ela encetada tem apenas um carácter teórico, tendo sido intenção das autoridades gregas incitar a Comissão a tomar a iniciativa legislativa de adaptar a directiva à situação jurídica existente desde 1 de Janeiro de 1993, data em que o conceito de «importação» entre Estados-Membros deixou de existir.

28 O Governo helénico afirma que, de todo o modo, aplica a directiva nas relações intracomunitárias.

Apreciação do Tribunal de Justiça

29 Com esta acusação, a Comissão alega que a República Helénica não aplica a directiva enquanto tal.

30 O Governo helénico esclarece, a este respeito, que a controvérsia com a Comissão tem a sua génese nas observações das autoridades gregas, aquando dos contactos regulares com a Comissão, quanto à necessidade de adaptar a directiva, na qual figura o conceito de «importação», à situação que se verifica a partir de 1 de Janeiro de 1993, data a partir da qual este conceito foi abolido nas relações entre os Estados-Membros. No entender do Governo helénico, esta controvérsia não afecta a aplicação da directiva por parte da República Helénica.

31 Deve notar-se que, no acórdão de 12 de Julho de 2001, Louloudakis (C-262/99, Colect., p. I-5547, designadamente n.os 20 a 25), o Tribunal de Justiça se referiu à legislação helénica que autoriza a importação temporária, com isenção de direitos aduaneiros e outros direitos, de meios de transporte de uso particular. Esta legislação é retomada nos n.os 11 a 16 do presente acórdão. Dela resulta, nomeadamente, que o conceito de «residência normal» é definido no essencial em termos idênticos aos do artigo 7.º , n.º 1, da directiva, que a isenção é concedida, como previsto na directiva, durante seis meses por período de doze meses e que esta legislação retoma, em termos idênticos ou no essencial idênticos, as disposições do artigo 7.º, n.os 2 e 3, da directiva, relativas à prova do lugar de residência normal.

32 Há que observar também que o acórdão Louloudakis, já referido, foi proferido em resposta a uma questão prejudicial colocada por um órgão jurisdicional helénico, que tinha interrogado o Tribunal sobre a interpretação da directiva a fim de decidir um litígio que lhe tinha sido submetido, o que constitui demonstração de que a directiva é aplicada.

33 Além disso, a própria Comissão constata, no n.º 21, terceiro parágrafo, da sua petição, que a legislação helénica retoma os critérios que figuram na disposição correspondente da directiva, no que se refere à determinação da residência normal.

34 Há que realçar, por último, que os Estados-Membros são livres de aplicar à utilização temporária de veículos provenientes de países terceiros o regime previsto pela directiva para os veículos provenientes de outro Estado-Membro. A única reserva a este respeito é formulada no artigo 9.°, n.° 2, da directiva, de acordo com o qual os Estados-Membros não podem aplicar isenções fiscais, na Comunidade, menos favoráveis do que as que concederiam a meios de transporte procedentes de um país terceiro.

35 É certo que a Comissão formulou críticas pontuais relativamente a determinados domínios de aplicação da directiva, mas não produziu provas que demonstrassem que a República Helénica não aplica a directiva enquanto tal.

36 As apreciações teóricas e as eventuais controvérsias sobre a necessidade da adaptação da directiva à situação jurídica existente após 1 de Janeiro de 1993, que têm lugar no âmbito dos contactos regulares entre as Administrações nacionais e a Comissão, não podem constituir fundamento para uma declaração de incumprimento pelo Tribunal.

37 Por conseguinte, improcede a primeira acusação.

Quanto à segunda acusação

38 Com esta acusação, a Comissão contesta o regime de sanções aplicado pelas autoridades helénicas.

39 Esta acusação comporta duas partes. Por um lado, a Comissão censura a República Helénica pela existência de uma prática administrativa de acordo com a qual, nos casos em que os elementos que servem de base à determinação da residência normal estão divididos entre a Grécia e outro Estado-Membro, as autoridades helénicas fixam sistematicamente na Grécia a residência normal das pessoas em causa, impondo-lhes, assim, um ónus da prova acrescido. Por outro lado, a Comissão critica o facto de esta fixação da residência normal na Grécia implicar sanções desproporcionadas.

Quanto à prática administrativa

Argumentos das partes

40 A Comissão alega que, embora a legislação helénica retome os critérios utilizados na directiva para a fixação do país de residência normal, as autoridades administrativas helénicas fixam, contudo, sistematicamente na Grécia a residência normal das pessoas que têm vínculos pessoais e profissionais quer na Grécia quer noutros Estados-Membros, dando de modo quase automático a primazia aos vínculos pessoais e instaurando, na prática, uma presunção de residência no território nacional quando os interessados têm a nacionalidade grega.

41 A este respeito, a Comissão sustenta que estas autoridades administrativas procedem à inversão do ónus da prova do local da residência normal ou impõem às pessoas em causa que produzam elementos de prova acrescidos, o que é incompatível com as regras de estabelecimento da residência fixadas na directiva. A Comissão aponta determinados casos individuais que, por si só, são em seu entender suficientes para demonstrar o incumprimento da directiva. Além disso, esta prática administrativa constante seria ratificada pela atitude das autoridades judiciais.

42 O Governo helénico observa que, na prática, é usual surgirem dificuldades quanto ao estabelecimento da residência normal dos nacionais gregos cujos vínculos profissionais e pessoais estão divididos entre a Grécia e outro Estado-Membro. Os casos individuais a que se refere a Comissão estão abrangidos por esta situação.

43 Nesses casos, as autoridades administrativas aplicavam os critérios estabelecidos no artigo 7.°, n.° 1, da directiva, que atribui, neste aspecto, a prioridade aos vínculos pessoais. Em caso de dúvida, as referidas autoridades usam justificadamente o artigo 7.°, n.° 3, da directiva, que lhes concede a faculdade de exigir às pessoas em causa que forneçam outros elementos de informação ou provas suplementares. O Governo helénico salienta por último que, actualmente, a maioria dos veículos que circulam na Grécia sob o regime de importação temporária pertencem a nacionais gregos que utilizam a sua residência normal no estrangeiro como base jurídica das isenções fiscais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

44 O Tribunal declarou que os critérios de determinação do conceito de «residência normal» que constam do artigo 7.°, n.° 1, da directiva têm em vista tanto a relação, pessoal e profissional, de uma pessoa com determinado local como a duração dessa relação, e definiu este conceito como o local onde o interessado estabeleceu o centro permanente dos seus interesses (acórdão Louloudakis, já referido, n.° 51 e jurisprudência referida).

45 Assim, para efeitos de determinação do lugar da «residência normal», devem ser tidos em consideração, simultaneamente, os vínculos profissionais e os vínculos pessoais a determinado local, bem como a sua duração, sendo que, quando esses vínculos não estão todos concentrados num único Estado-Membro, o artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, da directiva atribui a preferência, para efeitos dessa

localização, aos vínculos pessoais sobre os profissionais. No âmbito da apreciação dos vínculos pessoais e profissionais do interessado, todos os elementos de facto pertinentes devem ser tomados em consideração, designadamente, a sua presença física e a dos membros da sua família, a circunstância de dispor de um local de habitação, o local de exercício das actividades profissionais e o local onde se situam os seus interesses patrimoniais (v., neste sentido, acórdão Louloudakis, já referido, n.os 52, 53 e 55).

46 Cabe, em primeiro lugar, às autoridades administrativas competentes dos Estados-Membros proceder à apreciação e à ponderação de todos os elementos de facto pertinentes que caracterizam cada caso concreto, à luz de critérios extraídos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, cuja competência abrange a declaração do incumprimento do Estado-Membro em causa devido a uma prática administrativa constante errónea ou abusiva.

47 No caso concreto, a Comissão procura demonstrar, com base em determinados casos individuais, a existência de uma prática constante, errónea e abusiva das autoridades administrativas helénicas, que devia levar à declaração de incumprimento geral do Estado-Membro demandado na matéria. De facto, a Comissão invoca na sua petição «várias denúncias», mas só se refere concretamente, e de modo apenas lacónico e não circunstanciado, a dois casos individuais e, na réplica, de modo igualmente pouco circunstanciado, a seis outros.

48 Independentemente de saber se a apresentação, pela primeira vez na réplica, dos seis casos individuais, enquanto elementos de prova, é admissível à luz das exigências do artigo 42.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, resulta contudo dos autos que, nos oito casos a que se refere a Comissão, quatro das pessoas implicadas tinham a nacionalidade grega e vínculos pessoais e profissionais inegáveis com a Grécia (das quais uma não tinha qualquer vínculo com outro Estado-Membro), duas tinham dupla nacionalidade e vínculos pessoais ou profissionais com a Grécia e uma outra

pessoa tinha a nacionalidade de outro Estado-Membro, mas vínculos pessoais e profissionais bem estabelecidos com a Grécia. Os elementos dos autos não permitem determinar claramente a situação do oitavo caso.

49 Em todas as situações individuais acima expostas, salvo na última, as explicações dadas pelas autoridades helénicas não se afiguram infundadas. De qualquer modo, estas autoridades não parecem ter excedido a margem de apreciação de que dispõem para fixar o lugar da residência normal dos interessados.

50 No que respeita à possibilidade de declaração de um incumprimento com base na prática administrativa seguida num Estado-Membro, o Tribunal já determinou os critérios aplicáveis. Com efeito, nesse caso, o incumprimento só pode ser demonstrado se consubstanciar uma prática administrativa suficientemente documentada e circunstanciada da actuação censurada e se essa prática apresentar certo grau de constância e de generalidade e, para concluir pela existência de uma prática geral e constante, a Comissão não pode basear-se em qualquer presunção (acórdão de 27 de Abril de 2006, Comissão/Alemanha, C-441/02, Colect., p. I-3449, n.os 49, 50 e 99 e jurisprudência referida).

51 Com base nas provas apresentadas pela Comissão, não se pode concluir que as condições referidas no número anterior se encontrem preenchidas no presente caso. De qualquer modo, face ao número muito elevado de nacionais comunitários, bem como de nacionais gregos estabelecidos noutros Estados-Membros, que entram anualmente na Grécia de automóvel, os oito casos individuais a que se refere a Comissão, mesmo dando-os como provados, constituem uma percentagem claramente insuficiente, atendendo às exigências colocadas pela jurisprudência do Tribunal, para provar a existência de uma prática administrativa constante constitutiva de um incumprimento.

52 Além disso, a Comissão censura às autoridades judiciais helénicas a ratificação da prática da Administração, sem contudo adiantar qualquer elemento concludente nesse sentido. Ora, se a Comissão pretende obter a declaração de incumprimento com base numa prática judicial, os critérios fixados pela jurisprudência do Tribunal e realçados no n.º 50 do presente acórdão são por maioria de razão aplicáveis, e com um rigor bem maior.

53 No caso vertente, há que declarar que os critérios fixados pelo Tribunal não estão preenchidos.

54 Importa realçar igualmente que o Tribunal teve em conta a margem de apreciação de que gozam as autoridades nacionais competentes neste domínio sensível que se relaciona com as competências nacionais em matéria fiscal, ao declarar que o dever de cooperação que incumbe às autoridades por força do artigo 10.º, n.º 2, da directiva não as obriga a concertarem-se relativamente a cada caso individual em que a aplicação desta directiva suscite dificuldades (acórdão Louloudakis, já referido, n.º 59 e jurisprudência referida).

55 Por último, a Comissão censura as autoridades helénicas por exigirem aos interessados a produção de elementos de prova acrescidos para fixar o lugar de residência normal e, assim, procederem a uma inversão do ónus da prova, quando este ónus cabe normalmente às autoridades nacionais. Basta observar a este respeito que, nos termos do artigo 7.º, n.os 2 e 3, da directiva, a prova da residência normal cabe, em princípio, aos particulares interessados. As autoridades nacionais competentes têm, por seu lado, a faculdade de proceder a controlos específicos e, em caso de dúvida, de exigir qualquer elemento de informação ou provas suplementares.

56 Por conseguinte, a primeira parte da segunda acusação não pode ser acolhida.

Quanto à natureza desproporcionada das sanções

Argumentos das partes

57 A Comissão refere-se, nomeadamente, às sanções previstas pela legislação helénica quando as autoridades competentes constatam que o proprietário de um veículo que circula na Grécia com placa de matrícula de outro Estado-Membro tem a sua residência normal na Grécia. A legislação nacional em vigor no período pertinente qualifica um tal acto de contrabando, do qual resultam sanções penais, a saber, a pena de prisão do proprietário do veículo e a apreensão deste, e sanções administrativas, que consistem em coimas. Além disso, o interessado deve pagar o imposto de matrícula devido no caso de importação definitiva do veículo, a menos que aceite reexportar este veículo para fora do território nacional.

58 A Comissão considera que estas sanções, em conjugação com a prática das autoridades administrativas helénicas quanto à fixação do lugar da residência normal e à não tomada em consideração da eventual boa fé do interessado, são desproporcionadas. Além disso, o facto de exigir o pagamento do imposto de matrícula quando foi já pago um imposto análogo noutro Estado-Membro viola o artigo 90.° CE.

59 No entender da Comissão, são igualmente desproporcionadas as sanções previstas para o caso de ultrapassagem do prazo de seis meses durante o qual um veículo comunitário pode circular sob o regime de importação temporária.

60 O Governo helénico responde que, na medida em que a directiva não prevê sanções pela violação eventual do regime de importação temporária de veículos comunitários, cabe aos Estados-Membros tomar as disposições que consideram necessárias para reprimir a fraude fiscal. Todavia, as sanções previstas devem ser apropriadas e necessárias para atingir o escopo pretendido.

61 No caso, as censuras da Comissão referem-se às sanções aplicadas às pessoas que, tendo a sua residência normal na Grécia, aí circulam sob o regime de importação temporária com veículos matriculados noutro Estado-Membro. Nesses casos, tendo em conta a circunstância de os impostos de matrícula serem muito elevados na Grécia, o que incita determinadas pessoas a procurar escapar ao seu pagamento, e face aos múltiplos casos de fraude fiscal constatados até ao momento, as sanções previstas não são desproporcionadas relativamente ao objectivo pretendido, a saber, a dissuasão e repressão da fraude fiscal.

62 O Governo helénico sustenta, por último, que as sanções aplicadas no caso de não pagamento dos impostos de matrícula atingem tanto os produtos nacionais como os importados. Em consequência, é materialmente impossível considerar que existe uma violação do artigo 90.º CE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

63 Há que observar, a título preliminar, que a segunda parte da segunda acusação da Comissão versa também (pp. 9 a 12 da petição) sobre as sanções previstas na Lei 2960/2001, de 22 de Novembro de 2001, relativa ao Código Aduaneiro (FEK A 265), que inclui alterações às sanções previstas no artigo 18.º da Lei 2682/1999. Ora, a Lei 2960/2001 foi adoptada após o termo do prazo de dois meses estabelecido no parecer fundamentado de 22 de Novembro de 2000 e não foi objecto do procedimento pré-contencioso previsto no artigo 226.º CE. Aliás, não se afigura,

com base nos autos, que esta nova regulamentação tenha mantido, no seu conjunto, o sistema aplicado pela regulamentação impugnada no decurso do procedimento pré-contencioso nem que as disposições destas regulamentações sejam substancialmente idênticas (v., neste sentido, acórdão de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, C-98/03, Colect., p. I-53, n.os 27 e 28 e jurisprudência referida).

64 Nos termos de jurisprudência assente, o Tribunal pode apreciar oficiosamente se estão preenchidas as condições previstas no artigo 226.º CE para a propositura de uma acção por incumprimento (acórdão de 1 de Fevereiro de 2007, Comissão/Reino Unido, C-199/04, Colect., p. I-0000, n.º 20 e jurisprudência referida).

65 A este respeito, o Tribunal sempre distinguiu as fases pré-contenciosa e contenciosa do procedimento previsto no artigo 226.º CE e declarou que a fase pré-contenciosa tem, nomeadamente, por fim circunscrever o objecto do litígio, com vista à sua eventual submissão ao Tribunal, e assegurar que o eventual processo contencioso tenha por objecto um litígio claramente definido (v., neste sentido, acórdãos de 15 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, C-230/99, Colect., p. I-1169, n.º 31; de 13 de Dezembro de 2001, Comissão/França, C-1/00, Colect., p. I-9989, n.os 53 e 54; de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Irlanda, C-362/01, Colect., p. I-11433, n.os 17 e 18; e de 5 de Junho de 2003, Comissão/Itália, C-145/01, Colect., p. I-5581, n.º 17).

66 Também, em conformidade com jurisprudência assente, o objecto do litígio assim delimitado na fase pré-contenciosa não pode ser ampliado ou alterado pelo pedido formulado na petição na fase contenciosa (v., neste sentido, acórdãos de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.º 56; de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.º 25; e de 5 de Outubro de 2006, Comissão/Alemanha, C-105/02, Colect., p. I-9659, n.os 47 e 48). Por fim, a existência do incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer

fundamentado e as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal (v. acórdão de 18 de Janeiro de 2007, Comissão/Suécia, C-104/06, Colect., p. I-671, n.º 28).

67 Se o Tribunal alargasse a sua fiscalização a uma legislação do Estado-Membro em causa que não foi objecto da fase pré-contenciosa e foi referida pela primeira vez no pedido formulado na petição, pelas razões de facilidade invocadas pela Comissão nas suas alegações orais, o procedimento previsto pelos autores do Tratado no artigo 226.º CE ficaria esvaziado de conteúdo, o que constituiria um desvio deste procedimento. A apreciação do Tribunal incidirá, portanto, no caso, unicamente sobre as disposições da regulamentação em causa vigentes à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado e na medida em que foram expostas na petição de modo suficientemente claro para permitir o exercício da fiscalização jurisdicional (v., neste sentido, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido, n.º 21).

68 Em primeiro lugar, as censuras da Comissão incidem sobre o artigo 18.º, A, n.º 1, da Lei 2682/1999, que prevê que a detenção ou a utilização no território helénico de um veículo matriculado noutro Estado-Membro por uma pessoa que tem a sua residência normal na Grécia constitui um delito de contrabando que implica, designadamente, sanções penais como a prisão do detentor do veículo e a apreensão deste.

69 É de observar, a este respeito, que a regulamentação censurada sanciona penalmente um comportamento que consiste em iludir as disposições aduaneiras e fiscais nacionais em matéria de circulação de veículos a motor.

70 Com efeito, as sanções em causa são previstas para os casos em que as pessoas que tenham a sua residência normal na Grécia utilizem veículos matriculados noutro

Estado-Membro, a saber, casos que se situam fora do âmbito de aplicação da directiva e visam a protecção dos interesses fiscais do Estado-Membro considerado.

71 A repressão penal de um comportamento, pretendida pelo legislador nacional, está ligada à situação económica e social do Estado-Membro considerado e, no caso, à situação particular quanto à tributação dos veículos a motor. É pacífico a este respeito que, na Grécia, os impostos de matrícula são muito elevados, o que pode incitar determinadas pessoas a aí circular em veículos matriculados noutro Estado-Membro, procurando criar ficticiamente um qualquer vínculo com este último. Os imperativos de repressão e de prevenção, bem como a protecção dos interesses fiscais do Estado-Membro considerado, justificam que este preveja sanções adequadas (v., neste sentido, acórdão Louloudakis, já referido, n.º 70).

72 O simples facto de uma disposição nacional abstracta qualificar de delito penal um comportamento que consiste em iludir as disposições aduaneiras e fiscais normalmente aplicáveis não pode, assim, em si mesmo, constituir um incumprimento. O Tribunal considerou, como resulta do acórdão Louloudakis, já referido, n.os 69 e 70, que os imperativos de repressão e de prevenção podem justificar que um Estado-Membro estabeleça sanções com um determinado grau de severidade, mas que não se pode excluir que essas sanções possam, em determinadas circunstâncias, revelar-se desproporcionadas. Por conseguinte, a questão de saber se as sanções aplicadas são proporcionadas ou desproporcionadas deve ser apreciada em função das sanções efectivamente aplicadas de acordo com o caso concreto. Ora, o exame dos casos mencionados no n.º 48 do presente acórdão não permite concluir pela natureza desproporcionada das sanções efectivamente aplicadas e a Comissão não ofereceu outros elementos de prova que permitam uma conclusão diferente.

73 Portanto, estas censuras improcedem.

74 Em segundo lugar, a Comissão alega que, no casos previstos no artigo 18.º, A, n.º 1, da Lei 2682/1999, não é desencadeado qualquer procedimento criminal se as pessoas em causa pagarem o imposto devido e renunciarem às vias de recurso previstas no direito nacional contra o acto de tributação do referido imposto.

75 É de realçar, a este respeito, que a directiva confere, em determinadas condições, aos particulares que tenham a sua residência normal num Estado-Membro o direito de circular durante um determinado período com um veículo de turismo, sob o regime de isenção fiscal temporária, no território dos outros Estados-Membros.

76 Ora, por força de uma jurisprudência assente, o princípio da protecção jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, cabendo aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros assegurar a protecção jurisdicional dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário (v., neste sentido, acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, Colect., p. I-2271, n.os 37 e 38 e jurisprudência referida) É por aplicação deste princípio que o Tribunal reconheceu competência aos tribunais nacionais para assegurarem a aplicação da directiva e a protecção dos direitos que os particulares retiram desta, determinando, designadamente, o lugar da residência normal (v., neste sentido, acórdão Louloudakis, já referido, n.os 57 e 70).

77 A disposição nacional contestada pode privar os particulares da protecção jurisdicional efectiva pretendida pelo direito comunitário, incitando-os, para escaparem a um procedimento penal, a renunciar às vias de recurso normalmente previstas pelo direito nacional. Por conseguinte, as censuras da Comissão procedem.

78 Em terceiro lugar, a Comissão critica as sanções pecuniárias previstas no artigo 18.º, A, n.º 4, alínea d), da Lei 2682/1999 em caso de ultrapassagem do período de seis meses durante o qual foi concedido o benefício de isenção fiscal em questão.

79 Há que considerar a este respeito que o prazo de seis meses durante o qual a isenção fiscal é concedida é suficientemente longo e que o Governo helénico alegou, sem ser contrariado pela Comissão, que facilidades e prolongamentos deste período são concedidos em determinadas situações. Este mesmo governo observou ainda, também sem ser contrariado, que o respeito do limite de seis meses não pode ser rigorosamente controlado, por a data de entrada dos veículos no território nacional já não ser registada, e, portanto, que é necessária neste contexto uma prevenção acrescida, o que justifica as coimas previstas enquanto meios adequados de dissuasão. As coimas previstas não são, portanto, desproporcionadas nem constituem um obstáculo às liberdades consagradas pelo Tratado.

80 É de considerar, em quarto lugar, que a sanção pecuniária prevista no artigo 18.º, A, n.º 4, alínea f), da Lei 2682/1999, para o caso de um veículo abrangido pela isenção fiscal temporária ser conduzido no território helénico por uma pessoa que não seja o beneficiário, está fora do âmbito de aplicação da directiva.

81 Também o caso previsto na disposição já mencionada, como invocado em quinto lugar pela Comissão, de o veículo em questão ser conduzido por uma pessoa não beneficiária e, no momento em que a infracção é cometida, o beneficiário da isenção fiscal não se encontrar no território helénico, fica fora do âmbito de aplicação da directiva.

82 Em sexto lugar, as censuras da Comissão visam o artigo 18.º, C, n.º 1, da Lei 2682/1999, que prevê que, além da imposição das coimas, os veículos são igualmente objecto de uma imobilização temporária, só sendo disponibilizados após o pagamento das coimas devidas e dos outros eventuais encargos.

83 Esta medida é susceptível de privar o beneficiário da utilização do seu veículo durante um período que pode ser longo, designadamente quando as coimas aplicadas são objecto de contestação por via contenciosa. Ora, o Tribunal já realçou a importância que reveste o direito de conduzir um veículo para o exercício efectivo dos direitos que se prendem com a livre circulação de pessoas (acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, Colect., p. I-929, n.º 36). Esta medida é, portanto, desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, que é a cobrança das coimas, objectivo que pode ser atingido por meios mais conformes com a regulamentação comunitária, por exemplo, mediante a prestação de uma caução. Assim, estas censuras procedem.

84 Ao invés, improcedem as críticas suscitadas em sétimo lugar pela Comissão relativamente ao artigo 10.º, n.º 5, da Lei 2682/1999, o qual prevê que, quando o proprietário de um veículo importado sob o regime da admissão temporária tem a sua residência normal na Grécia, este pode evitar o pagamento do imposto de matrícula devido, reexportando o seu veículo para fora do território helénico. Esta medida concede, com efeito, uma faculdade e mesmo uma vantagem ao interessado e não pode ser considerada contrária à directiva.

85 A Comissão invoca, por último, uma violação do artigo 90.º CE. Esta disposição estabelece, no seu primeiro parágrafo, a proibição de tributar os produtos importados de outros Estados-Membros de forma mais onerosa do que os produtos nacionais semelhantes. Todavia, o Tribunal considerou conforme com as disposições comunitárias o facto de um Estado-Membro, aquando da fixação da residência normal do interessado no seu território, exigir o pagamento de um imposto de matrícula relativo ao veículo, independentemente da questão de saber se um direito de registo semelhante foi já pago noutro Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão de 16 de Junho de 2005, Comissão/Dinamarca, C-138/04, não publicado na Colectânea, n.º 13 e jurisprudência referida).

86 O segundo parágrafo deste artigo 90.º CE proíbe os Estados-Membros de aplicarem aos produtos de outros Estados-Membros imposições que tenham indirectamente um efeito protector dos produtos nacionais. Há que observar a este respeito que,

com base nos critérios estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 18 de Janeiro de 2007, Brzeziński, C-313/05, Colect., p. I-513, n.º 27 e jurisprudência referida), a Comissão não provou que a regulamentação nacional contestada é susceptível de proteger indirectamente produtos nacionais.

Quanto à terceira acusação

Argumentos das partes

87 A terceira acusação da Comissão incide sobre o artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do despacho de 1 de Março de 1988, que prevê que as pessoas vítimas do roubo de um segundo veículo que se encontre sob o regime de importação temporária na Grécia são obrigadas a pagar o imposto de matrícula. A Comissão sustenta que esta disposição introduz uma presunção geral de fraude fiscal, na medida em que se presume, sem que existam provas a esse respeito, que o veículo roubado continua na Grécia. A Comissão entende que as situações em que exista uma eventualidade de fraude fiscal devem ser examinadas caso a caso. A medida contestada é desproporcionada relativamente ao objectivo visado, a saber, a prevenção da evasão fiscal, e introduz um tratamento discriminatório indirecto dos veículos matriculados noutro Estado-Membro que é contrário ao artigo 90.º CE.

88 O Governo helénico responde que, em direito comunitário, no caso de roubo de produtos que se encontrem sob um regime de isenção fiscal e pelos quais não foram pagos impostos, não está prevista qualquer isenção destes impostos. Refere-se, a este propósito, ao artigo 14.º da Directiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (JO L 76, p. 1), de acordo com o

qual, no caso de perdas, os impostos especiais de consumo relativos aos produtos que se encontram em regime de suspensão só não serão pagos quando as perdas desses produtos forem devidas a caso fortuito ou de força maior e as autoridades competentes puderem verificar que tais produtos estão definitivamente perdidos. Em todos os outros casos, designadamente em caso de roubo, esses impostos devem ser pagos.

89 No presente caso, na hipótese de roubo, o veículo não está irremediavelmente perdido, pois é utilizado por outrem. Por conseguinte, deve ser pago o imposto de matrícula. Aliás, a directiva não prevê qualquer isenção permanente em caso de roubo.

90 O Governo helénico observa por fim que, por um lado, o facto de o pagamento do imposto de matrícula só ser exigido quando o mesmo particular é vítima do roubo de um segundo veículo que beneficie da isenção fiscal temporária, e não desde o primeiro roubo, constitui uma manifestação de favor relativamente à vítima e que, por outro, o roubo constitui um risco muito frequente que deve ser coberto pelas companhias de seguros e não pelos poderes públicos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

91 Há que observar que a directiva exige em determinadas condições aos Estados-Membros que concedam uma isenção fiscal pelo uso temporário, durante um período de tempo bem limitado, de um meio de transporte matriculado noutro Estado-Membro, por um particular que tenha a sua residência normal também num Estado-Membro que não o Estado considerado.

92 A concessão desta isenção está sujeita designadamente à condição, formulada no artigo 3.º, alíneas a) e b), da directiva de modo a não deixar qualquer espaço a ambiguidades, de o beneficiário desta isenção utilizar para seu uso particular o meio de transporte coberto por esta, não podendo este meio de transporte ser cedido nem locado no Estado-Membro de importação temporária, nem emprestado a um residente deste Estado. Assim, a directiva sublinha o nexo estreito entre o particular beneficiário da isenção temporária e o veículo por esta coberto.

93 O roubo do veículo coberto pela referida isenção e as consequências que esse roubo comporta não estão previstos pela directiva.

94 Não há, contudo, qualquer indício na directiva que possa fundamentar a conclusão de que esta tenha pretendido alargar a isenção e limitar, por conseguinte, a soberania fiscal dos Estados-Membros em situações em que o nexo entre o beneficiário da isenção e o veículo coberto por esta é quebrado, designadamente no caso de roubo, em que é bem provável que o veículo continue a circular no território do Estado-Membro respectivo, sendo conduzido por uma pessoa sem qualquer relação com o beneficiário da isenção. Este caso não está previsto na directiva, cabendo no poder regulamentar dos Estados-Membros.

95 Nestas circunstâncias e considerando que a Comissão não invocou outras disposições comunitárias, não se pode concluir pelo incumprimento.

96 A medida nacional contestada também não viola o artigo 90.º CE, à luz das considerações desenvolvidas pelo Tribunal nos n.^{os} 85 e 86 do presente acórdão.

97 Em face do exposto, há portanto que concluir que, ao prever:

— no artigo 18.º, A, n.º 1, da Lei 2682/1999 que, em caso de detenção ou de utilização no território helénico de um veículo matriculado noutro Estado-Membro por um particular que tem a sua residência normal na Grécia, não é desencadeado o procedimento criminal normalmente previsto se a pessoa em causa pagar o imposto de matrícula devido e renunciar ao mesmo tempo às vias de recurso previstas no direito nacional contra o acto de tributação do referido imposto e

— no artigo 18.º, C, n.º 1, da mesma lei que, em caso de imposição de coimas, os veículos são ainda objecto de uma imobilização temporária, só sendo disponibilizados após o pagamento das coimas devidas e dos outros eventuais encargos,

a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

98 A acção improcede quanto ao mais.

Quanto às despesas

99 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No

entanto, nos termos do disposto no n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial ou em circunstâncias excepcionais o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo a Comissão e a República Helénica sido parcialmente vencidas, há que decidir que suportarão as suas próprias despesas.

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

1) Ao prever:

— **no artigo 18.º, A, n.º 1, da Lei 2682/1999 que, em caso de detenção ou de utilização no território helénico de um veículo matriculado noutro Estado-Membro por um particular que tem a sua residência normal na Grécia, não é desencadeado o procedimento criminal normalmente previsto se a pessoa em causa pagar o imposto de matrícula devido e renunciar ao mesmo tempo às vias de recurso previstas pelo direito nacional contra o acto de tributação do referido imposto e**

— **no artigo 18.º, C, n.º 1, da mesma lei que, em caso de imposição de coimas, os veículos são ainda objecto de uma imobilização temporária, só sendo disponibilizados após o pagamento das coimas devidas e dos outros eventuais encargos,**

a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 83/182/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis na Comunidade em matéria de importação temporária de certos meios de transporte.

2) A acção improcede quanto ao mais.

3) A Comissão das Comunidades Europeias e a República Helénica suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas