ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

23 de Março de 2000 *

Nos processos apensos C-310/98 e C-406/98,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Bundesfinanzhof (Alemanha), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Hauptzollamt Neubrandenburg

e

Leszek Labis, agindo sob o nome comercial «Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe ('Met-Trans')» (C-310/98),

Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (C-406/98),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 454.° e 455.° do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 253, p. 1),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: L. Sevón, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, P. J. G. Kapteyn, P. Jann (relator), H. Ragnemalm e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de L. Labis (C-310/98), por P. Galuszka, advogado em Engelskirchen,

— em representação de Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (C-406/98), por M. Leis, advogado em Greifswald,

— em representação do Governo francês (C-406/98), por K. Rispal-Bellanger, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e C. Vasak, secretário adjunto dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo neerlandês (C-310/98), por M. Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo finlandês (C-406/98), por T. Pynnä, consultora jurídica no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo sueco (C-310/98 e C-406/98), por A. Kruse, departementsråd no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias (C-310/98 e C-406/98), no processo C-310/98, por R. Tricot, membro do Serviço Jurídico, e K. Schreyer, funcionária nacional destacada no mesmo serviço, e, no processo C-406/98, por R. B. Wainwright, consultor jurídico principal, e J. C. Schieferer, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de L. Labis, representado por P. Galuszka, da Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja, representada por M. Leis, do Governo dinamarquês, representado por J. Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo francês, representado por C. Vasak, do Governo neerlandês, representado por M. Fierstra, do Governo finlandês, representado por T. Pynnä, do Governo sueco, representado por A. Kruse, e da Comissão, representada por R. Tricot e J. C. Schieferer, na audiência de 14 de Outubro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 9 de Dezembro de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por despachos de 7 de Julho de 1998 (C-310/98) e de 6 de Outubro de 1998 (C-406/98), que deram entrada no Tribunal de Justiça respectivamente em 10 de Agosto e 16 de Novembro seguintes, o Bundesfinanzhof colocou, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), cinco questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 454.° e 455.° do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 253, p. 1).

2 Estas questões prejudiciais foram suscitadas no quadro de dois litígios que opõem a administração aduaneira alemã, o Hauptzollamt Neubrandenburg (a seguir «Hauptzollamt»), a duas empresas de transportes polacas, por um lado, L. Labis, agindo sob o nome comercial «Przedsiebiorstwo Transportowo-Handlowe 'Met--Trans'» (a seguir «Met-Trans») (C-310/98), por outro, a Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Spedycja (a seguir «Sagpol») (C-406/98), relativamente à cobrança de direitos aduaneiros à importação devidos em virtude de infracções cometidas no decurso de transportes internacionais, efectuados ao abrigo de cadernetas TIR, de mercadorias colocadas no regime comunitário de trânsito externo.

Enquadramento jurídico

3 A Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efectuado ao abrigo das cadernetas TIR, concluída em Janeiro em 14 de Novembro de 1975 (a seguir «Convenção TIR»), foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pelo Regulamento (CEE) n.° 2112/78 do Conselho, de 25 de Julho de 1978 (JO L 252, p. 1; EE 02 F5 p. 46).

4 A operação de trânsito externo ao abrigo de uma caderneta TIR está legalmente apurada quando as mercadorias em causa são apresentadas na estância de saída do território da Comunidade ou na estância de destino no território da Comunidade, ou seja, a estância de destino, e esta estância avisa desse facto a estância de partida, ou seja, a estância de entrada no território da Comunidade.

5 O artigo 454.°, n.^{os} 2 e 3, do Regulamento n.° 2454/93 dispõe:

«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...

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

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

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

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

...»

6 Nos termos do artigo 455.° do Regulamento n.° 2454/93:

«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.° 1 do artigo 11.° da Convenção TIR ou no n.° 4 do artigo 6.° 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.° 3, primeiro parágrafo, do

artigo 454.° deve ser apresentada no prazo previsto, consoante o caso, no n.° 2 do artigo 11.° da Convenção TIR ou nos n.^{os} 1 e 2 do artigo 7.° da Convenção ATA.

3. A referida prova pode, nomeadamente, ser feita a contento das autoridades aduaneiras mediante:

a) apresentação de um documento certificado pelas autoridades aduaneiras, que demonstre que as mercadorias em causa foram apresentadas na estância de destino. Este documento deve conter a identificação das referidas mercadorias;

ou

b) apresentação de um documento aduaneiro de introdução no consumo emitido num país terceiro ou da sua cópia ou fotocópia; esta cópia ou fotocópia devem ser autenticadas, quer pelo organismo que visou o documento original, quer pelos serviços oficiais do país terceiro em causa, quer ainda pelos serviços oficiais de um dos Estados-Membros. Este documento deve conter a identificação das mercadorias em causa;

ou

c) no que respeita à Convenção ATA, pelos meios de prova previstos no artigo 8.° da referida convenção.»

7 A expressão «nomeadamente» que figura no artigo 455.°, n.° 3, primeira frase, do Regulamento n.° 2454/93 foi suprimida quando de uma alteração resultante do Regulamento (CE) n.° 12/97 da Comissão, de 18 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 9, p. 1). Todavia, esta nova versão não estava em vigor à data dos factos da causa principal.

8 Nos termos do artigo 11.°, n.^{os} 1 e 2, 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 n.^{os} 1 e 2 do artigo 8.° se, no prazo de um ano, a contar da data em que aceitarem a caderneta TIR, não tiverem avisado, por escrito, a associação 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 n.^{os} 1 e 2 do artigo 8.° 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 judicial se tornou executória.»

Os litígios na causa principal

9 Em 9 de Agosto de 1994, a Met-Trans, na qualidade de titular de uma caderneta TIR, colocou sob o regime comunitário de trânsito externo, numa estância aduaneira alemã, estância de partida, uma remessa de açúcar branco com partida da Polónia e destino a Portugal. A data-limite de apresentação das mercadorias na estância aduaneira do Porto, estância de destino, foi fixada em 16 de Agosto de 1994.

10 Quando de um controlo posterior da caderneta TIR, que lhe tinha sido devolvido com a assinatura e o carimbo de uma estância aduaneira portuguesa indicando a data de 16 de Agosto de 1994, o Hauptzollamt verificou que tanto o carimbo como a assinatura tinham sido manifestamente falsificados. Segundo as informações fornecidas pelas autoridades aduaneiras portuguesas, a mercadoria na realidade nunca lhes tinha sido apresentada.

11 Assim, o Hauptzollamt informou a Met-Trans da falta de apresentação da mercadoria transportada na estância de destino e indicou-lhe que, não tendo podido determinar o local da infracção, presumia-se que esta tinha sido cometida na Alemanha, em aplicação do artigo 454.°, n.os 2 e 3, do Regulamento n.° 2454/93, a menos que pudesse ser feita a prova, num prazo de três meses, quer da legalidade da operação de trânsito, quer do lugar efectivo da infracção.

12 A Met-Trans alegou então que a infracção tinha sido cometida em Portugal. Como prova do que afirmou, enviou ao Hauptzollamt, nomeadamente, uma declaração do seu motorista que afirmava que as mercadorias tinham sido descarregadas na zona franca do porto comercial do Porto e que uma pessoa que se apresentou como despachante tinha procedido às formalidades aduaneiras.

13 Considerando estas indicações insuficientes para fazer a prova a seu contento do lugar efectivo da infracção e ilidir a presunção segundo a qual a infracção tinha

sido cometida na Alemanha, Estado-Membro em que tinha sido verificada, o Hauptzollamt considerou que era competente para proceder à cobrança dos direitos à importação e outras imposições. Exigiu portanto da Met-Trans, na qualidade de devedor da dívida aduaneira, o pagamento da soma de 24 724,11 DEM. A reclamação apresentada pela Met-Trans contra o aviso de cobrança foi indeferida.

14 O Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern, para o qual a Met-Trans recorreu, decidiu que o Hauptzollamt não era competente para proceder à cobrança dos direitos e imposições em causa e anulou o aviso de cobrança. O Hauptzollamt interpôs recurso desta decisão para o Bundesfinanzhof.

15 Em 2 de Junho de 1994, a Sagpol, na qualidade de titular de uma caderneta TIR, colocou sob o regime comunitário de trânsito externo, na estância aduaneira alemã de Pomellen, estância de partida, um lote de manteiga com partida da Polónia e destino a Espanha. A data-limite de apresentação da mercadoria na estância aduaneira de Madrid, estância de destino, foi fixada em 9 de Junho de 1994.

16 Não tendo recebido qualquer informação de volta por parte da estância de destino, o Hauptzollamt enviou-lhe um pedido de informações quanto ao lugar onde se encontrava a mercadoria. Este pedido ficou sem resposta.

17 Por carta de 23 de Setembro de 1994, o Hauptzollamt informou a Sagpol que a mercadoria não tinha sido apresentada na estância de destino e que não era possível determinar o lugar onde a infracção tinha sido cometida. O Hauptzol-

lamt fixou à Sagpol um prazo de três meses para fazer a prova quer da legalidade da operação de trânsito, quer do lugar efectivo da infracção, na falta do que, no termo do prazo fixado, se presumia que a infracção tinha sido cometida na Alemanha.

18 Não tendo obtido a prova requerida no prazo fixado, o Hauptzollamt enviou à Sagpol, em 18 de Maio de 1995, um aviso de cobrança dos direitos à importação e outras imposições num montante de 162 251,69 DME.

19 Em 8 de Agosto de 1995, o Hauptzollamt foi informado pelas autoridades aduaneiras espanholas de que finalmente se tinha verificado que o carimbo aposto na caderneta TIR tinha sido falsificado.

20 No âmbito da sua reclamação contra o aviso de cobrança para o Hauptzollamt, a Sagpol, por carta de 31 de Agosto de 1995, apresentou a guia de remessa com a confirmação da recepção aposta por uma empresa espanhola. Por carta de 21 de Dezembro de 1995, a Sagpol forneceu igualmente uma declaração escrita pelo motorista do camião que efectuou o transporte controvertido indicando que a mercadoria tinha mesmo sido entregue em Madrid. A Sagpol alegou finalmente que tinha sido instaurado na Polónia um processo penal por contrabando de mercadorias, mas que o processo em causa não era contra a empresa. A reclamação da Sagpol foi indeferida pelo Hauptzollamt.

21 Em recurso da Sagpol, o Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern decidiu que o Hauptzollamt não era competente para proceder à cobrança dos direitos e imposições em causa uma vez que a Sagpol tinha, dentro do prazo, provado de

forma suficiente que o lugar efectivo da infracção se situava em Madrid. Em consequência, anulou o aviso de cobrança. O Hauptzollamt interpôs recurso desta decisão para o Bundesfinanzhof.

22 O Bundesfinanzhof decidiu suspender a instância em cada um dos dois processos e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

No processo C-310/98:

«1) Que condições devem ser exigidas para a prova do local efectivo da infracção cometida durante um transporte ao abrigo de uma caderneta TIR, para que a mesma seja julgada suficiente pelas autoridades aduaneiras [artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, JO L 253, p. 1]? As declarações do titular da caderneta e o depoimento do motorista do camião que efectuou o transporte são suficientes como prova ou esta só pode ser feita através de documentos dos quais resulte claramente que as autoridades competentes do outro Estado-Membro verificaram que a infracção foi cometida no seu território?

2) Caso o Tribunal de Justiça admita a possibilidade de ser feita prova do local efectivo da infracção através das declarações do titular da caderneta e do depoimento do motorista do camião que efectuou o transporte, os terceiro e quarto parágrafos do n.° 3 do artigo 454.° do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 devem ser interpretados no sentido de que se aplicam igualmente no caso de os direitos e outras imposições terem sido cobrados no Estado-Membro onde a infracção foi verificada, embora esteja suficientemente provado que o local efectivo da infracção se situou noutro Estado-Membro?»

No processo C-406/98:

«1) a) Os artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 253, p. 1), opõem-se a que, quando uma mercadoria que haja sido expedida nos termos do regime de trânsito externo ao abrigo de uma caderneta TIR não seja apresentada no local de destino, as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de expedição fixem ao titular da caderneta um prazo peremptório de três meses para fazer prova do local efectivo onde a infracção foi cometida, com a consequência de que, no caso de a prova ser apresentada mais tarde, tal não afecta a competência do Estado-Membro de expedição para cobrar os direitos?

b) Na hipótese de a questão anterior merecer resposta negativa: dentro de que prazo pode o titular da caderneta fazer prova do lugar efectivo onde foi cometida a infracção?

2) Caso a resposta às questões constantes do n.° 1 *supra* leve à conclusão de que o titular da caderneta não desrespeitou o prazo-limite para fazer prova do local efectivo em que a infracção foi cometida:

Que condições devem ser exigidas para a prova do local efectivo da infracção cometida durante um transporte ao abrigo de uma caderneta TIR, para que a mesma seja julgada suficiente [artigo 455.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão]? As declarações do titular da caderneta e o depoimento do motorista do camião que efectuou o transporte são suficientes como prova ou esta só pode ser feita através de documentos dos quais resulte claramente que as autoridades competentes do outro Estado-Membro verificaram que a infracção foi cometida no seu território?

3) Caso o Tribunal de Justiça entenda que a prova do local efectivo da infracção foi feita tempestivamente e considere admissível a prova do local efectivo em que a infracção foi cometida do modo como foi descrita:

Os terceiro e quarto parágrafos do n.° 3 do artigo 454.° do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 devem ser interpretados no sentido de que se aplicam igualmente no caso de os direitos terem sido cobrados no Estado-Membro onde a infracção foi verificada, embora tenha sido feita prova no prazo previsto nos artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93, de que o local efectivo da infracção se situou noutro Estado-Membro?»

23 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1999, os dois processos foram apensos para efeitos da fase oral e do acórdão.

Quanto à primeira questão no processo C-310/98 e à segunda questão no processo C-406/98

24 Através da primeira questão no processo C-310/98 e da segunda questão no processo C-406/98, que têm o mesmo objecto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que a prova do lugar em que a infracção ou irregularidade foi cometida, exigida pelas autoridades aduaneiras do Estado-Membro em que a referida infracção ou irregularidade foi verificada, só pode ser feita mediante a apresentação de documentos escritos que provem que as autoridades competentes de um outro Estado-Membro verificaram que a infracção ou irregularidade foi efectivamente cometida no seu território.

25 Segundo a Met-Trans, a Sagpol e os Governos dinamarquês e sueco, a resposta à questão resulta do próprio texto do artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93. Com efeito, esta disposição não prevê qualquer meio de prova particular, de forma que todos os meios de prova clássicos, incluindo a prova testemunhal, são admitidos. Uma interpretação restritiva que limitasse os meios de prova admissíveis à apresentação de documentos oficiais seria pois contrária ao Regulamento n.° 2454/93. Quanto aos detalhes do regime da prova assim como à força probatória exigida, importa recorrer aos direitos processuais nacionais que, na falta de uma regulamentação comunitária mais explícita sobre a matéria, têm plena aplicação.

26 Em contrapartida, os Governos francês, neerlandês e finlandês assim como a Comissão subscrevem no essencial a opinião expressa pelo órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual é desejável que a prova do lugar efectivo da infracção ou da irregularidade seja feita de maneira objectiva, ou seja, por documentos escritos dos quais resulte claramente que as autoridades competentes dum outro Estado-Membro verificaram que a infracção ou a irregularidade foi efectivamente cometida no seu território. Mais particularmente, o testemunho de uma pessoa susceptível de ser censurada por participação na irregularidade não é fiável. O recurso a tais meios de prova correria além disso o risco de ter frequentemente como consequência que o direito de cobrar as imposições estaria prescrito antes de ser resolvida a questão da autoridade competente para o exercer. Assim, ficaria comprometida a finalidade do Regulamento n.° 2454/93, que consiste em assegurar a cobrança dos recursos próprios da Comunidade assim como de determinados recursos do Estado-Membro no qual as mercadorias foram ilegalmente colocadas em circulação.

27 Acresce que se impõe uma analogia entre os artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2454/93. Após a alteração introduzida em 1997 pelo Regulamento n.° 12/97, esta última disposição limita, relativamente a uma questão análoga à regulada pelo artigo 454.° do Regulamento n.° 2454/93, a saber, a regularidade da operação efectuada ao abrigo de uma caderneta TIR, os meios de prova admissíveis à apresentação de documentos emitidos pelas autoridades aduaneiras.

28 A este propósito, importa constatar que resulta da redacção do artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 que, ao invés do que prevê o artigo 455.°, n.° 3, do mesmo regulamento, na versão resultante do Regulamento n.° 12/97, a prova do lugar onde a infracção foi cometida não é limitada a determinados meios de prova.

29 Daqui resulta que, na ausência de uma regulamentação comunitária do conceito de prova, todos os meios de prova que os direitos processuais dos Estados-Membros admitem em processos similares são, em princípio, admissíveis.

30 Em consequência, numa situação como a que está em causa no processo principal, incumbe às autoridades nacionais determinar, segundo os princípios do seu direito nacional aplicáveis em matéria de prova, se, no caso concreto que lhes é submetido e perante o conjunto das circunstâncias, a prova do lugar onde a infracção ou a irregularidade foi cometida foi feita a seu contento, por exemplo, se a prova testemunhal deve ou não ser admitida e ser-lhe reconhecida força probatória. Em particular, compete-lhe apreciar a fiabilidade de uma testemunha que participou no transporte que está viciado pela irregularidade em causa.

31 Não poderá deduzir-se uma apreciação diferente da redacção do artigo 455.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2454/93, na sua versão resultante do Regulamento n.° 12/97. Com efeito, como o advogado-geral salientou nos n.^{os} 96 a 101 das suas conclusões, esta disposição tem em vista uma situação diferente, a saber, a prova de infracção ou da irregularidade enquanto tal. Embora o legislador comunitário tenha limitado, a partir de 1997, os meios de prova admissíveis no que se refere à determinação da regularidade da operação de trânsito, não poderá daí deduzir-se que pretendeu igualmente fazê-lo, de forma implícita, no que se refere à determinação do lugar da infracção ou da irregularidade.

32 Sejam quais forem as razões que poderiam ser invocadas para exigir uma prova objectiva do lugar da infracção, tais como as avançadas pelos Governos francês, neerlandês e finlandês assim como pela Comissão, não compete ao Tribunal de Justiça substituir-se ao legislador comunitário e interpretar uma disposição contra o seu conteúdo expresso. É à Comissão que compete fazer as propostas de alterações legislativas úteis para este efeito.

33 Deve pois responder-se à primeira questão no processo C-310/98 e à segunda questão no processo C-406/98 que o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que a prova do lugar em que a infracção ou irregularidade foi cometida, exigida pelas autoridades aduaneiras do Estado-Membro em que a referida infracção ou irregularidade foi verificada, não tem que ser feita unicamente mediante a apresentação de documentos escritos que provem que as autoridades competentes de um outro Estado-Membro verificaram que a infracção ou irregularidade foi efectivamente cometida no seu território.

Quanto à segunda questão no processo C-310/98 e à terceira questão no processo C-406/98

34 Através da segunda questão no processo C-310/98 e da terceira questão no processo C-406/98, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o artigo 454.°, n.° 3, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o mecanismo de compensação nele previsto se aplica igualmente no caso de os direitos e outras imposições terem sido

cobrados pelo Estado-Membro onde a infracção foi verificada, quando é certo que se tinha provado de forma suficiente que o lugar efectivo da infracção se situava num outro Estado-Membro.

35 A Met-Trans e a Sagpol sustentam que resulta à evidência das disposições em causa que o mecanismo de compensação por elas instituído apenas visa o caso de uma cobrança efectuada por um Estado-Membro inicialmente competente nos termos da presunção de competência prevista no artigo 455.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 antes de, na sequência de verificações de facto adicionais, ser identificado o Estado-Membro em que a infracção foi cometida, e não o caso de uma cobrança ilegal porque efectuada por um Estado-Membro incompetente desde a origem. No segundo caso, as autoridades que cometeram o erro deverão restituir as somas indevidamente recebidas, enquanto as do Estado-Membro do lugar efectivo da infracção poderão proceder à cobrança dos direitos e outras imposições, sem que nesta situação haja que recorrer ao mecanismo de compensação.

36 Os Governos dinamarquês, francês, neerlandês e finlandês bem como a Comissão consideram, por seu turno, que também deve ser aplicado o mecanismo de compensação num caso como o previsto pelo órgão jurisdicional de reenvio, em que a incompetência das autoridades aduaneiras que procederam à cobrança dos direitos e outras imposições apenas resulta do reconhecimento *a posteriori* do carácter suficiente da prova inicialmente fornecida. Se o mecanismo de compensação não fosse admitido, existiria um risco grave de prescrição dos direitos em todos os casos em que o carácter suficiente da prova fornecida só fosse reconhecido tardiamente.

37 A este respeito, verifica-se que o sistema de compensação previsto no artigo 454.°, n.° 3, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento n.° 2454/93 institui um mecanismo de simplificação administrativa e de cobrança dos direitos e outras imposições no caso de uma incerteza sobre o lugar em que foram cometidas as irregularidades ou infracções às disposições aduaneiras implicar o risco de uma perda total das somas devidas. Para este efeito, está previsto que, quando o Estado-Membro do território do qual a infracção foi cometida não

pode ser determinado com certeza, funciona provisoriamente uma presunção de competência em benefício do Estado-Membro no território do qual a infracção ou a irregularidade foi verificada. Quando, posteriormente, a competência do primeiro Estado se encontra determinada, a presunção estabelecida em benefício do segundo Estado desaparece e um mecanismo de compensação intervém entre os dois Estados-Membros, o que permite evitar que o primeiro Estado, por razões de prescrição, deixe de poder cobrar os direitos e outras imposições.

38 Assim, este mecanismo corresponde à ideia, por um lado, que os Estados-Membros constituem, em relação aos países terceiros interessados numa operação conduzida sob o regime comunitário de trânsito externo, um único território aduaneiro e, por outro, que a questão da determinação do Estado-Membro competente para cobrar os direitos aduaneiros é um problema interno da Comunidade, de forma que uma alteração do Estado-Membro competente não tem consequências sobre o facto de que o devedor da dívida aduaneira deve pagar esses direitos.

39 Se o mecanismo de compensação funciona quando um Estado-Membro procedeu a uma cobrança não sendo competente à luz da regra de princípio estabelecida no artigo 454.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2454/93, por não ser o Estado onde o lugar da infracção, determinado posteriormente, se situa, deve igualmente funcionar na situação, não fundamentalmente diferente, em que o Estado-Membro que procedeu à cobrança não era competente em virtude da mesma regra de princípio, mas, erradamente, não considerou inicialmente suficientes os elementos de prova apresentados para determinar o lugar da infracção.

40 Daqui resulta que se deve responder à segunda questão colocada no processo C-310/98 e à terceira questão no processo C-406/98 que o artigo 454.°, n.° 3, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o mecanismo de compensação nele previsto se aplica igualmente no caso de os direitos e outras imposições terem sido cobrados pelo Estado-Membro onde a infracção foi verificada, quando é certo que se tinha provado de forma suficiente que o lugar efectivo da infracção se situava num outro Estado-Membro.

Quanto à primeira questão no processo C-406/98

41 Através da primeira questão no processo C-406/98, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se os artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93 devem ser interpretados no sentido de que as autoridades aduaneiras do Estado-Membro no qual a infracção ou a irregularidade foi verificada têm o direito de impor ao titular da caderneta TIR um prazo peremptório de três meses para apresentar prova suficiente do lugar efectivo da infracção ou da irregularidade, de forma que os elementos de prova fornecidos após o decurso deste prazo já não afectam a competência deste Estado-Membro no que se refere à cobrança dos direitos e imposições. Em caso de resposta negativa, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta qual é a duração do prazo fixado pelo artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 para determinar o lugar onde foi cometida a infracção ou a irregularidade.

42 Segundo a Sagpol, resulta da redacção das disposições em causa que o prazo no qual o titular da caderneta TIR pode fazer a prova do lugar da infracção deve ser de um ano e não de três meses. Com efeito, o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 remete, quanto à duração do prazo fixado para fazer a prova exigida, para o artigo 455.°, n.° 1, do mesmo regulamento que, ele mesmo, remete sem ambiguidade para o artigo 11.°, n.° 1, da Convenção TIR, no qual o único prazo mencionado é o prazo de um ano. Assim, um prazo peremptório de três meses, para além de ser contrário à lei, tornaria impossível na prática a prova do lugar onde foi cometida a infracção.

43 Os Governos dinamarquês, francês e finlandês assim como a Comissão alegam todavia que as disposições em causa são obscuras e que existe um vazio ou uma negligência jurídica, uma vez que o prazo estabelecido no artigo 11.°, n.° 1, da Convenção TIR, para o qual se remete, corre contra as autoridades aduaneiras e não contra o titular da caderneta TIR e que, além disso, o ponto de partida deste prazo é a aceitação da caderneta TIR pelas autoridades aduaneiras, que constitui um facto sem relação com a ocorrência de uma infracção ou irregularidade. Estes governos e a Comissão alegam que o vazio jurídico que existe no estado actual dos textos foi suprimido por um acordo administrativo entre os Estados-

Membros que fixou em três meses o prazo para fazer a prova do lugar onde foi cometida a infracção ou a irregularidade. O conteúdo deste acordo corresponde aliás às disposições dos artigos 378.° e 379.° do Regulamento n.° 2454/93, que regula o regime de trânsito comunitário externo, assim como ao princípio do efeito útil das normas de direito comunitário em geral, pois um prazo mais longo constituiria um obstáculo à cobrança dos direitos aduaneiros por razões de prescrição.

44 Quanto a este aspecto, basta constatar que o artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 remete sem ambiguidade, no que se refere à duração do prazo em causa, para o artigo 455.°, n.° 1, do mesmo regulamento. Esta última disposição remete por seu turno, quanto à duração do prazo nela previsto, para o artigo 11.°, n.° 1, da Convenção TIR. No artigo 11.°, n.° 1, da Convenção TIR vem mencionado um único prazo; trata-se do prazo de um ano.

45 Nestas circunstâncias, não se verifica qualquer vazio jurídico. Em particular, resulta à evidência das disposições citadas que a remissão referida se limita unicamente à duração do prazo, sem tomar em conta as circunstâncias previstas pelas diferentes disposições.

46 Se é certo, como o advogado-geral expõe nos n.^{os} 31 a 42 das suas conclusões, que, comparando os artigos 454.° e 455.° do Regulamento n.° 2454/93, alguns elementos permitem presumir que o legislador pretendeu regular a situação do prazo de maneira diferente, tais presunções não bastam para fundamentar uma interpretação no sentido preconizado pelos Governos dinamarquês, francês e finlandês assim como pela Comissão. Mesmo admitindo que um prazo de três meses seria mais vantajoso para a administração aduaneira, tal interpretação afastar-se-ia demasiado da letra da disposição em causa que, por remissões expressas e claras, concede aos particulares um prazo de um ano para determinar o lugar da infracção ou da irregularidade.

47 No caso de se revelar que a legislação na matéria é pouco coerente e inadaptada às necessidades de controlo e de luta contra a fraude, compete ao legislador comunitário intervir nesta matéria e tomar as medidas adequadas.

48 Aliás, na medida em que o texto da lei prevê um prazo de um ano, esta regulamentação não pode ser afastada por um acordo administrativo entre Estados-Membros, prevendo um prazo mais curto, que não tem valor legal.

49 Assim deve responder-se à primeira questão colocada no processo C-406/98 que os artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93 devem ser interpretados no sentido de que as autoridades aduaneiras do Estado-Membro no qual a infracção ou a irregularidade foi verificada não podem impor ao titular da caderneta TIR um prazo peremptório de três meses para apresentar prova suficiente do lugar efectivo da infracção ou da irregularidade. O prazo fixado pelo artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 para fazer a prova do lugar onde foi cometida a infracção ou a irregularidade é de um ano.

Quanto às despesas

50 As despesas efectuadas pelos Governos dinamarquês, francês, neerlandês, finlandês e sueco, assim como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundesfinanzhof, por despachos de 7 de Julho de 1998 (C-310/98) e 6 de Outubro de 1998 (C-406/98), declara:

1) O artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho que estabelece o código aduaneiro comunitário, deve ser interpretado no sentido de que a prova do lugar em que a infracção ou a irregularidade foi cometida, exigida pelas autoridades aduaneiras do Estado-Membro em que a referida infracção ou irregularidade foi verificada, não tem que ser feita unicamente mediante a apresentação de documentos escritos que provem que as autoridades competentes de um outro Estado-Membro verificaram que a infracção ou a irregularidade foi efectivamente cometida no seu território.

2) O artigo 454.°, n.° 3, terceiro e quarto parágrafos, do Regulamento n.° 2454/93 deve ser interpretado no sentido de que o mecanismo de compensação nele previsto se aplica igualmente no caso de os direitos e outras imposições terem sido cobrados pelo Estado-Membro onde a infracção foi verificada, quando é certo que se tinha provado de forma suficiente que o lugar efectivo da infracção se situava num outro Estado-Membro.

3) **Os artigos 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e 455.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2454/93 devem ser interpretados no sentido de que as autoridades aduaneiras do Estado-Membro no qual a infracção ou a irregularidade foi verificada não podem impor ao titular da caderneta TIR um prazo peremptório de três meses para apresentar prova suficiente do lugar efectivo da infracção ou da irregularidade. O prazo fixado pelo artigo 454.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2454/93 para fazer a prova do lugar onde foi cometida a infracção ou a irregularidade é de um ano.**

Sevón Kapteyn Jann

Ragnemalm Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Março de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward