Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

22 de novembro de 2017 * [i]

«Reenvio prejudicial — União aduaneira — Trânsito externo — Transporte rodoviário de mercadorias ao abrigo de uma caderneta TIR — Artigo 267.º TFUE — Competência do Tribunal de Justiça para interpretar os artigos 8.º e 11.º da Convenção TIR — Não apuramento da operação TIR — Responsabilidade da associação garante — Artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR — Obrigação de, na medida do possível, intimar a ou as pessoas diretamente responsáveis a efetuar o pagamento antes de apresentar a reclamação à associação garante — Notas explicativas anexas à Convenção TIR — Regulamento (CEE) n.º 2454/93 — Artigo 457.º, n.º 2 — Código Aduaneiro Comunitário — Artigos 203.º e 213.º — Pessoas que adquiriram ou detiveram a mercadoria tendo ou devendo ter razoavelmente conhecimento de que esta tinha sido subtraída à fiscalização aduaneira»

No processo C-224/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), por decisão de 12 de abril de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de abril de 2016, no processo

Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri)

contra

Nachalnik na Mitnitsa Burgas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (relatora) e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 26 de abril de 2017,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri), por I. Krumov, advokat,

– em representação do Nachalnik na Mitnitsa Burgas, atuando em nome da Mitnitsa Svilengrad, por B. Borisov, M. Petrova, P. Dobreva e M. Bosilkova-Kolipatkova, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: búlgaro.

– em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova e L. Zaharieva, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, inicialmente por M. Wasmeier, B.-R. Killmann, E. Georgieva e L. Grønfeldt, na qualidade de agentes, e, em seguida, por M. Wasmeier, B.-R. Killmann e E. Georgieva, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de julho de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 267.º TFUE, dos artigos 8.º e 11.º da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo de Cadernetas TIR, assinada em Genebra em 14 de novembro de 1975 e aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia pelo Regulamento (CEE) n.º 2112/78 do Conselho, de 25 de julho de 1978 (JO 1978, L 252, p. 1), na sua versão alterada e consolidada publicada pela Decisão 2009/477/CE do Conselho, de 28 de maio de 2009 (JO 2009, L 165, p. 1) (a seguir «Convenção TIR»), do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, e do artigo 213.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO 2006, L 363, p. 1) (a seguir «Código Aduaneiro»), bem como do artigo 457.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do [Código Aduaneiro Comunitário] (JO 1993, L 253, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 214/2007 da Comissão, de 28 de fevereiro de 2007 (JO 2007, L 62, p. 6) (a seguir «regulamento de aplicação»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (Aebtri) [Associação Búlgara dos Tranportes Internacionais e das Estradas (Aebtri)], associação garante, e o Nachalnik na Mitnitsa Burgas (chefe da estância aduaneira de Burgas, Bulgária) a propósito de uma decisão de cobrança coerciva de uma dívida relativa a direitos aduaneiros e ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA), acrescida de juros legais, constituída por força de irregularidades cometidas num transporte internacional de mercadorias efetuado ao abrigo de uma caderneta TIR.

Quadro jurídico

Convenção TIR

3 A Convenção TIR entrou em vigor, para a Comunidade Económica Europeia, em 20 de junho de 1983 (JO 1983, L 31, p. 13). Todos os Estados-Membros são também partes nesta convenção.

4 O preâmbulo da Convenção TIR tem a seguinte redação:

«As partes contratantes,

desejando facilitar os transportes internacionais de mercadorias por veículos rodoviários,

considerando que o melhoramento das condições dos transportes constitui um dos fatores essenciais para o desenvolvimento da cooperação entre si,

declarando que se pronunciam a favor da simplificação e da harmonização das formalidades administrativas no setor dos transportes internacionais, em particular nas fronteiras,

Acordaram no que se segue».

5 Nos termos do artigo 1.º da Convenção TIR:

«Para os fins da presente convenção entende-se por:

a) "Transporte TIR"o transporte de mercadorias de uma estância aduaneira de partida para uma estância aduaneira de destino ao abrigo do regime, designado por regime TIR, estabelecido pela presente convenção;

b) "Operação TIR", a parte de um transporte TIR que se efetua numa Parte Contratante de uma estância de partida ou de entrada (de passagem) para uma estância de destino ou de saída (de passagem);

[…]

e) "Apuramento de uma operação TIR", a certificação pelas autoridades aduaneiras de que uma operação TIR terminou dentro das regras numa Parte Contratante. A certificação é estabelecida pelas autoridades aduaneiras com base numa comparação entre os dados ou informações disponíveis da estância aduaneira de destino ou de saída (de passagem) e os da estância aduaneira de partida ou de entrada (de passagem);

f) "Direitos e imposições de importação ou de exportação", os direitos aduaneiros e todos os outros direitos, imposições, taxas e impostos diversos cobrados na importação ou na exportação ou em conexão com a importação ou a exportação de mercadorias, à exceção das taxas e dos encargos cujo montante se limite ao custo aproximado dos serviços prestados;

[…]

o) "Titular" de uma caderneta TIR a pessoa a quem é emitida uma caderneta TIR, em conformidade com as disposições pertinentes da convenção, e em nome da qual foi efetuada uma declaração aduaneira sob a forma de uma caderneta TIR indicando a vontade de sujeitar as mercadorias ao regime TIR na estância aduaneira de partida. O titular é responsável pela apresentação do veículo rodoviário, do conjunto de veículos ou do contentor, com a carga e a caderneta TIR respetivas, à estância [aduaneira] de partida, à estância aduaneira de passagem e à estância aduaneira de destino, encontrando-se as disposições pertinentes da convenção devidamente respeitadas;

[…]

q) "Associação garante", uma associação aprovada pelas autoridades aduaneiras de uma Parte Contratante para servir de fiadora das pessoas que utilizam o regime TIR.»

6 O artigo 4.º da Convenção TIR prevê que as mercadorias transportadas ao abrigo do regime TIR, por esta estabelecido, não serão sujeitas ao pagamento ou ao depósito dos direitos e imposições de importação ou de exportação nas estâncias aduaneiras de passagem.

7 Para a aplicação destas facilidades, a Convenção TIR exige, conforme decorre do seu artigo 3.º, alínea b), que as mercadorias sejam acompanhadas, durante todo o seu transporte, por um documento de expedição uniforme, a caderneta TIR, que serve para controlar a regularidade da operação. Requer igualmente que os transportes tenham lugar sob a garantia de associações aprovadas pelas partes contratantes, em conformidade com o disposto no seu artigo 6.º

8 A caderneta TIR é composta por uma série de folhas que incluem um talão n.º 1 e um talão n.º 2, com as correspondentes referências, nos quais figuram todas as informações necessárias, sendo utilizado um par de talões por cada território atravessado. No início da operação de transporte, o talão n.º 1 é depositado na estância aduaneira de partida. A liquidação ocorre a seguir à devolução do talão n.º 2 da estância aduaneira de saída situada no mesmo território aduaneiro. Este procedimento repete-se em cada território atravessado, utilizando os diferentes pares de talões que se encontram na mesma caderneta.

9 O capítulo II da Convenção TIR, intitulado «Emissão das Cadernetas TIR Responsabilidade das Associações Garantes», compreende os artigos 6.º a 11.º da mesma.

10 O artigo 6.º, n.º 1, desta convenção prevê:

«Enquanto as condições e requisitos mínimos estipulados na 1.ª parte do anexo 9 forem respeitados, cada Parte Contratante pode habilitar associações a emitir cadernetas TIR quer diretamente, quer por intermédio de associações correspondentes, e a servirem de fiadores. A habilitação é revogada se as condições e requisitos mínimos contidos na 1.ª parte do anexo 9 deixarem de ser respeitados.»

11 O artigo 8.º da referida convenção estipula:

«1. A associação garante comprometer-se-á a pagar os direitos e imposições 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 os devedores 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 imposições de importação ou de exportação nos casos referidos no n.º 1, a associação garante comprometer-se-á a pagar, nas mesmas condições, uma soma igual ao montante dos direitos e imposições de importação ou de exportação, acrescidos, se for [caso] disso, de juros de mora.

[…]

7. Quando as quantias referidas nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo se tornarem exigíveis, as autoridades competentes devem, na medida do possível, intimar a ou as pessoas diretamente responsáveis por essas quantias a efetuar o pagamento antes de apresentarem a reclamação à associação garante.»

12 O artigo 11.º da Convenção TIR tem a seguinte redação:

«1. Em caso de não apuramento de uma operação TIR, as autoridades competentes não terão o direito de exigir da associação garante o pagamento das quantias referidas nos n.ºs 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 do não apuramento. Esta disposição aplicar-se-á também quando o certificado de apuramento tiver sido obtido abusiva ou fraudulentamente, mas, neste caso, o prazo será de dois anos.

2. O pedido de pagamento das quantias referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º será dirigido à associação garante nunca antes de três meses, contados a partir da data em que essa associação tiver sido avisada do não apuramento da operação TIR ou da obtenção do certificado de apuramento 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 garante 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, for apresentada às autoridades aduaneiras prova suficiente de que não foi cometida nenhuma irregularidade relativamente à operação de transporte em causa.»

13 O artigo 43.º da Convenção TIR prevê:

«As notas explicativas que figuram nos anexos [6] e [7] (3.ª parte) dão a interpretação de certas disposições da presente convenção e dos seus anexos. Descrevem também certas práticas recomendadas.»

14 Nos termos do artigo 48.º da referida convenção:

«Nenhuma disposição da presente convenção exclui o direito das Partes contratantes que formam uma união aduaneira ou económica de aprovarem regras particulares relativamente a operações de transporte que comecem ou terminem nos seus territórios ou que se efetuem através deles, contanto que essas regras não diminuam as facilidades previstas na presente convenção.»

15 O artigo 51.º da Convenção TIR estipula:

«Os anexos da presente convenção fazem dela parte integrante.»

16 O anexo 6 da Convenção TIR inclui, designadamente, as seguintes precisões:

«Introdução às notas explicativas

[…]

ii) As notas explicativas não modificam as disposições da presente convenção ou dos anexos; apenas exprimem com maior precisão o seu conteúdo, significado e alcance.

[…]

0.8.7. n.º 7

As medidas a tomar pelas autoridades competentes para exigir o pagamento à ou às pessoas diretamente devedoras devem incluir, pelo menos, uma notificação do não apuramento de uma operação TIR e/ou a transmissão da reclamação de pagamento da caderneta TIR.

[…]»

17 A primeira parte do anexo 9 da Convenção TIR contém a seguinte passagem:

«1. Para ser habilitada pelas Partes Contratantes a emitir cadernetas TIR e a ser fiadora de acordo com o artigo 6.º da convenção, uma associação deve satisfazer as condições e prescrições mínimas seguintes:

[…]

e) Estabelecimento de um acordo escrito ou de qualquer outro ato jurídico entre a associação e as autoridades competentes da Parte Contratante em cujo território está estabelecida. […]

f) O compromisso, no acordo escrito ou em qualquer outro ato jurídico referido na alínea e) acima, de que a associação:

[…]

iii) Verificará continuamente, em particular antes de solicitar a habilitação de pessoas para aceder ao regime TIR, que essas pessoas respeitam as condições e prescrições mínimas estipuladas na 2.ª parte do presente anexo;

[…]

v) Cobrirá as suas responsabilidades, apresentando prova suficiente às autoridades competentes das Partes Contratantes em cujo território está estabelecida, junto de uma companhia de seguros, de um grupo de seguradoras ou de uma instituição financeira. […]

[…]»

18 O artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR foi suprimido, com efeitos em 13 de setembro de 2012, e substituído por uma disposição de conteúdo quase idêntico que figura, desde então, no artigo 11.º, n.º 2, da referida convenção (JO 2012, L 244, p. 1).

19 A nota explicativa relativa este novo artigo 11.º, n.º 2, tem a seguinte redação:

«Os esforços envidados pelas autoridades competentes para exigir o pagamento à pessoa ou às pessoas devedoras devem contemplar, pelo menos, o envio da reclamação de pagamento ao titular da caderneta TIR, para o endereço indicado nessa caderneta, ou à pessoa ou às pessoas devedoras, se diferirem do titular, determinadas em conformidade com a legislação nacional. […]»

Código Aduaneiro

20 Figurando no ponto I, intitulado «[d]isposições gerais», do ponto B, intitulado «[t]rânsito externo», da secção 3, intitulada «[r]egimes suspensivos e regimes aduaneiros económicos», do capítulo 2, intitulado «[r]egimes aduaneiros», do título IV, intitulado «[d]estinos aduaneiros», do Código Aduaneiro, o artigo 91.º deste último prevê:

«1. O regime do trânsito externo permite a circulação de um ponto a outro do território aduaneiro da Comunidade:

a) De mercadorias não comunitárias, sem que fiquem sujeitas a direitos de importação e a outras imposições bem como a medidas de política comercial;

[…]

2. A circulação a que se refere o n.º 1 pode efetuar-se:

a) Ao abrigo do regime de trânsito comunitário externo;

b) Ao abrigo de uma caderneta TIR (Convenção TIR), desde que:
1) Tenha tido início ou deva terminar no exterior da Comunidade;

[…]»

21 Figurando nesse mesmo título I, o artigo 92.º do Código Aduaneiro estatui:

«1. O regime de trânsito externo termina e as obrigações do titular do regime ficam cumpridas quando as mercadorias ao abrigo do regime e os documentos exigidos são apresentados na estância aduaneira de destino, de acordo com as disposições do regime em questão.

2. As autoridades aduaneiras apuram o regime de trânsito externo quando puderem determinar, com base na comparação dos dados disponíveis na estância aduaneira de partida com os disponíveis na estância aduaneira de destino, que o regime terminou corretamente.»

22 Figurando no ponto II, intitulado «[d]isposições especiais relativas ao trânsito comunitário externo», do ponto B da secção 3 do capítulo 2 do título IV do Código Aduaneiro, o seu artigo 96.º prevê:

«1. O responsável principal é o titular do regime de trânsito comunitário externo, competindo-lhe:

a) Apresentar as mercadorias intactas na estância aduaneira de destino no prazo prescrito, respeitando as medidas de identificação tomadas pelas autoridades aduaneiras;

b) Respeitar as disposições relativas ao regime do trânsito comunitário.

2. Sem prejuízo das obrigações do responsável principal referidas no n.º 1, o transportador ou o destinatário das mercadorias, que receba as mercadorias sabendo que as mesmas se encontram em regime de trânsito comunitário, é igualmente obrigado a apresentar as mercadorias intactas na estância aduaneira de destino no prazo fixado, respeitando as medidas de [identificação] tomadas pelas autoridades aduaneiras.»

23 Os artigos 201.º a 216.º do Código Aduaneiro formam o capítulo 2, intitulado «[c]onstituição da dívida aduaneira», do título VII, intitulado «[d]ívida aduaneira» do referido código.

24 Nos termos do artigo 203.º deste código:

«1. É facto constitutivo da dívida aduaneira na importação:

– a subtração à fiscalização aduaneira de uma mercadoria sujeita a direitos de importação.

2. A dívida aduaneira considera-se constituída no momento em que a mercadoria é subtraída à fiscalização aduaneira.

3. Os devedores são:

– a pessoa que subtraiu a mercadoria à fiscalização aduaneira,

– as pessoas que tenham participado nessa subtração, tendo conhecimento ou devendo ter razoavelmente conhecimento de que se tratava de subtrair a mercadoria à fiscalização aduaneira,

– as que tenham adquirido ou detido a mercadoria em causa, tendo ou devendo ter razoavelmente conhecimento, no momento em que adquiriram ou receberam a mercadoria, de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira,

– bem como, se for caso disso, a pessoa responsável pelo cumprimento das obrigações decorrentes da permanência em depósito temporário da mercadoria ou da utilização do regime aduaneiro a que a mercadoria esteja submetida.»

25 O artigo 213.º do Código Aduaneiro dispõe:

«Quando existirem vários devedores para uma mesma dívida aduaneira, estes ficam obrigados ao pagamento dessa dívida a título solidário.»

Regulamento de aplicação

26 Os artigos 454.º, 455.º, 455.º-A e 457.º do regulamento de aplicação figuram na secção 2, intitulada «[o] regime TIR», do capítulo 9, intitulado «[t]ransportes efetuados ao abrigo do regime TIR ou do regime ATA», do título II, intitulado «[e]statuto aduaneiro das mercadorias e trânsito», da parte II, intitulada «[o]s destinos aduaneiros», deste regulamento.

27 Nos termos do artigo 454.º do referido regulamento:

«As disposições da presente secção aplicam-se aos transportes efetuados a coberto de uma caderneta TIR, sempre que estiverem em causa os direitos de importação ou outras imposições na Comunidade.»

28 O artigo 455.º do regulamento de aplicação tem a seguinte redação:

«1. As autoridades aduaneiras do Estado-Membro de destino ou de saída devolverão sem demora a parte do talão n.º 2 pertinente às autoridades aduaneiras do Estado-Membro de partida ou de entrada no prazo máximo de um mês a contar da data do termo da operação TIR.

2. Em caso de não devolução da parte do talão n.º 2 pertinente da caderneta TIR às autoridades aduaneiras do Estado-Membro de partida ou de entrada findo o prazo de dois meses a contar da data de admissão da caderneta TIR, as referidas autoridades informarão do facto: a associação garante em causa, sem prejuízo da notificação a endereçar nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Convenção TIR.

Informarão também o titular da caderneta TIR, solicitando tanto ao titular como à associação garante em causa que apresentem prova do termo da operação TIR.

3. A prova referida no n.º 2 constitui prova suficiente se for apresentado documento, certificado pelas autoridades aduaneiras do Estado-Membro de destino ou de saída, com a identificação das mercadorias em causa e comprovando que foram apresentadas na estância aduaneira de destino ou de saída.

[…]»

29 O artigo 455.º-A do regulamento de aplicação prevê:

«1. Sempre que, findo o prazo de quatro meses a contar da data de admissão da caderneta TIR, as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de partida ou de entrada não dispuserem da prova do termo da operação TIR, darão imediatamente início a um processo de averiguações, a fim de reunir as informações necessárias ao apuramento da operação TIR ou, na sua falta, a fim de determinar os termos de constituição da dívida aduaneira, identificar o devedor e determinar as autoridades aduaneiras competentes para proceder à liquidação.

Se, entretanto, as autoridades aduaneiras suspeitarem ou forem informadas de que a operação TIR não chegou ao seu termo, darão imediatamente início ao processo de averiguações.

[…]

3. Para dar início a um processo de averiguações, as autoridades aduaneiras do Estado-Membro de partida ou de entrada enviarão um pedido acompanhado de todas as informações necessárias às autoridades aduaneiras do Estado-Membro de destino ou de saída.

4. As autoridades aduaneiras do Estado-Membro de destino ou de saída responderão sem demora ao pedido.

[…]»

30 O artigo 457.º do regulamento de aplicação prevê:

«1. Para efeitos do n.º 4, do artigo 8.º da Convenção TIR, sempre que a operação TIR se realizar no território aduaneiro da Comunidade, qualquer associação garante estabelecida na Comunidade pode tornar-se responsável pelo pagamento do montante da dívida aduaneira garantida relativa às mercadorias objeto da operação até ao limite de 60 000 euros por caderneta TIR ou de um montante equivalente expresso em moeda nacional.

2. A associação garante, estabelecida no Estado-Membro competente para a cobrança em conformidade com o artigo 215.º do Código, é responsável pelo pagamento do montante garantido da dívida aduaneira.

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

31 Em 11 de novembro de 2008, foi iniciada uma operação de trânsito ao abrigo de uma caderneta TIR na estância aduaneira de Kapitan Andreevo (Bulgária) pela Sargut, sociedade de responsabilidade limitada com sede na Turquia e que é simultaneamente a titular da referida caderneta e a transportadora da mercadoria em causa. O destino declarado do transporte era uma estância aduaneira situada na Roménia.

32 Uma vez que não receberam nenhuma informação relativa à conclusão desta operação TIR, em 29 de abril de 2009, as autoridades búlgaras iniciaram um processo de averiguações referente ao apuramento da referida operação, dirigindo-se às autoridades aduaneiras romenas nos termos do artigo 455.º-A do regulamento de aplicação. Na sua resposta, estas últimas indicaram que nem a mercadoria nem a caderneta TIR em questão lhes tinham sido apresentadas e que lhes era impossível obter informações a esse respeito.

33 Em 8 de julho de 2009, a estância aduaneira Kapitan Andreevo enviou às autoridades aduaneiras romenas, para efeitos de verificação, uma cópia do talão n.º 2 da caderneta TIR que a Sargut lhe tinha entretanto submetido. Na sua resposta de 28 de agosto de 2009, as autoridades romenas indicaram que o referido talão não tinha sido apresentado na estância aduaneira de destino e que o documento produzido aparentava ser não autêntico ou falsificado.

34 Em 10 de setembro de 2009, o chefe da estância aduaneira Kapitan Andreevo adotou uma decisão que fixava o montante da dívida da Sargut a título de direitos aduaneiros e de IVA eludidos, bem como de juros legais sobre esta quantia. Esta decisão foi notificada tanto à Sargut como à Aebtri.

35 Depois de o seu recurso administrativo da referida decisão ter sido indeferido pelo chefe da Mitnitsa Svilengrad (estância aduaneira de Svilengrad, Bulgária), a Sargut interpôs, em 27 de outubro de 2009, um recurso para o Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo, Bulgária), que

lhe deu provimento por sentença de 28 de janeiro de 2010. Por acórdão de 2 de novembro de 2010, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) anulou esta sentença e negou provimento ao recurso da Sargut, após ter confirmado a decisão de 10 de setembro de 2009.

36 Por carta de 15 de novembro de 2010, a Aebtri foi convidada a pagar a dívida, o que não fez no prazo de três meses previsto no artigo 11.º, n.º 3, da Convenção TIR.

37 Em 7 de junho de 2011, o chefe da estação aduaneira de Svilengrad pediu à direção regional competente da Natsionalna agentsia za prihodite (Agência Nacional das Receitas Públicas, Bulgária) que desse início a um processo de execução coerciva da decisão de 10 de setembro de 2009 contra a Sargut. Após ter sido informado pela referida autoridade de que não tinha sido efetuada nenhuma medida de arresto e que não tinha sido cobrada qualquer soma em apuramento da dívida em causa no processo principal, o chefe da estância aduaneira de Svilengrad aprovou, em 5 de setembro de 2012, uma decisão de cobrança coerciva dos montantes em questão contra a Aebtri, decisão essa confirmada, em sede de recurso, pelo diretor da Agência Aduaneira.

38 A Aebtri interpôs recurso dessa decisão, em apoio do qual alega que foi violado o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, uma vez que as autoridades búlgaras não procuraram previamente cobrar a dívida junto dos devedores principais.

39 Foi negado provimento a este recurso por sentença do Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo), que considerou, por um lado, que a Administração Aduaneira tinha feito tudo o que era possível para reclamar da Sargut o pagamento da dívida e, por outro, que uma vez que a operação de trânsito não tinha terminado regularmente, não estava provado que a mercadoria tivesse chegado ao seu destinatário e que este último tivesse acusado a sua receção junto da estância aduaneira de destino.

40 A Aebtri recorreu desta sentença para o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), que indica, em primeiro lugar, que, ainda que considere que o Tribunal de Justiça é competente para interpretar as disposições em causa da Convenção TIR, entende contudo necessário assegurar-se disso, questionando o Tribunal de Justiça a esse respeito.

41 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os prazos previstos no artigo 11.º, n.os 1 e 2, da Convenção TIR para efeitos de avisar a associação garante do não apuramento, por um lado, e de lhe apresentar um pedido de pagamento, por outro, foram respeitados no presente caso. Todavia, tem dúvidas quanto à questão de saber se as autoridades aduaneiras cumpriram a obrigação imposta pelo artigo 8.º, n.º 7, da referida convenção de, na medida do possível, intimar o titular da caderneta TIR a efetuar o pagamento das quantias em causa enquanto pessoa diretamente responsável pelas mesmas, antes de apresentar uma reclamação à associação garante.

42 A este respeito, o referido órgão jurisdicional refere que, segundo a sua própria decisão interpretativa de 25 de março de 2003 proferida em plenário, «[q]uando os créditos referidos no artigo 8.º, n.os 1 e 2, da Convenção [TIR] se tornam exigíveis, as autoridades aduaneiras podem reclamar à associação garante o pagamento, desde que tenham sido tomadas todas as medidas possíveis para cobrar as quantias junto das pessoas residentes ou estrangeiras que são os seus devedores primários».

43 No entanto, afigura-se que, posteriormente à prolação da referida decisão interpretativa, diferentes formações do Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), estatuindo em última instância, responderam de maneira divergente à questão de saber se tais medidas tinham sido tomadas num caso como o que está em causa no processo principal.

44 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio refere diferentes elementos de prova produzidos durante o processo que conduziram à decisão de 5 de setembro de 2012. A este respeito, dá, designadamente, conta de uma guia de remessa internacional relativa ao transporte das mercadorias em causa e que

inclui o número da caderneta TIR, o número do veículo de transporte em causa, bem como a menção, como destinatário dessas mercadorias, da Irem Corporation SRL Romania, a assinatura e o carimbo desta última e a indicação da data de receção de 13 de novembro de 2008. O referido órgão jurisdicional dá também conta de um «documento internacional de consignação» das referidas mercadorias que inclui o carimbo do transportador, no caso vertente, a Sargut, a assinatura e o carimbo da Irem Corporation apostos nessa mesma data, bem como um aviso de receção que inclui o carimbo e a assinatura desta última sociedade.

45 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estes vários documentos permitem concluir que a mercadoria em causa no processo principal foi recebida pela Irem Corporation e que esta sabia, aquando da receção, que essa mercadoria tinha sido transportada ao abrigo de uma caderneta TIR. No entanto, não há provas de que essas mercadorias tenham sido declaradas na estância aduaneira de destino.

46 Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio é da opinião de que o Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo) devia ter considerado que se tinha constituído, para o destinatário da mercadoria, uma obrigação, decorrente do artigo 96.º, n.º 2, do Código Aduaneiro, de apresentar ele próprio a referida mercadoria na estância aduaneira de destino. Ora, esta última confirmou que, no presente caso, não lhe foram apresentadas nem as mercadorias nem a caderneta TIR.

47 Nesta medida, coloca-se a questão de saber se se deve considerar que o referido destinatário tinha ou devia ter razoavelmente conhecimento de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira e que era, por conseguinte, um devedor primário da dívida na aceção do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro, e se a Administração Aduaneira não estava também, por esse facto, obrigada a intimar esse destinatário ao pagamento antes de fazer atuar a responsabilidade da associação garante.

48 Nestas condições, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [Para evitar decisões judiciais contraditórias,] [d]eve o Tribunal de Justiça ser considerado competente para interpretar — de forma vinculativa para os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros — a [Convenção TIR], [quanto ao] domínio regulado pelos artigos 8.º e 11.º desta convenção, para apreciar se existe uma responsabilidade da associação […] garante, também regulada pelo artigo 457.º, n.º 2, do [regulamento de aplicação]?

2) A interpretação do artigo 457.º, n.º 2, do [regulamento de aplicação], em conjugação com o artigo 8.º, n.º 7 (atual artigo 11.º, n.º 2) da Convenção TIR e com as suas notas explicativas, permite concluir que, num caso como o presente, as autoridades aduaneiras têm de reclamar, quando forem exigíveis as quantias referidas no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 [da Convenção TIR], na medida do possível, o seu pagamento ao titular da caderneta TIR[, que é diretamente devedor dessas quantias […], antes de as reclamarem à associação […] garante […]?

3) [Quando] o destinatário […] adquiriu ou detém uma mercadoria [que] se sabe que foi transportada com caderneta TIR[,] mas [não se prova] que [a mesma foi] apresentada [e declarada] à estância aduaneira de destino […], [deve considerar se,] apenas com base nestas circunstâncias[, que esse destinatário] é a pessoa que dev[i]a saber que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira, e [que é] devedo[r] solidári[o] na aceção do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, em conjugação com o artigo 213.º do [Código Aduaneiro]?

4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão: a inatividade da Administração Aduaneira em exigir [a este destinatário] o pagamento da dívida aduaneira […] obsta [a que se constitua a] responsabilidade da associação […] garante […] [referida no] artigo 1.º, [alínea q)], da [Convenção TIR] — também regulada no artigo 457.º, n.º 2, do regulamento de aplicação referente ao código aduaneiro?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

49 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 8.º e 11.º da Convenção TIR.

50 Conforme resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um acordo internacional celebrado pela União constitui um ato adotado por uma das suas instituições na aceção do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE e as disposições do referido acordo fazem parte integrante da ordem jurídica da União, pelo que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação deste acordo (v., designadamente, acórdãos de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, n.os 3 a 6, e de 4 de maio de 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, n.º 60 e jurisprudência referida).

51 Como foi salientado nos n.os 1 e 3 do presente acórdão, a Convenção TIR, da qual também são partes todos os Estados-Membros, foi aprovada em nome da Comunidade pelo Regulamento n.º 2112/78 e entrou em vigor para a Comunidade em 20 de junho de 1983.

52 No que respeita, mais precisamente, aos artigos 8.º e 11.º da Convenção TIR aos quais o órgão jurisdicional de reenvio se refere na sua questão, há que recordar que as referidas disposições dizem respeito, em substância, à responsabilidade das associações garantes quanto ao pagamento dos direitos e imposições de importação em caso de irregularidades relativas a uma operação TIR e às condições em que essa responsabilidade pode ser invocada pelas autoridades aduaneiras competentes. Assim, estas disposições visam, essencialmente, assegurar a cobrança dos direitos aduaneiros, facilitando as operações aduaneiras de trânsito externo de mercadoria.

53 Tendo em conta o exposto, o Tribunal de Justiça é competente para interpretar os artigos 8.º e 11.º da Convenção TIR, disposições em matéria aduaneira sobre cujo alcance, de resto, este já se pronunciou a título prejudicial (v., designadamente, acórdãos de 23 de setembro de 2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, n.os 47 e 70; de 5 de outubro de 2006, Comissão/Alemanha, C-105/02, EU:C:2006:637, n.os 80 e 82; de 5 de outubro de 2006, Comissão/Bélgica, C-377/03, EU:C:2006:638, n.os 67 a 70, 86 e 88; e de 14 de maio de 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, EU:C:2009:308, n.os 34 a 36).

54 Assim, há que responder à primeira questão que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 8.º e 11.º da Convenção TIR.

Quanto à segunda questão

55 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 457.º, n.º 2, do regulamento de aplicação e o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, lidos em conjunto, devem ser interpretados no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal,

as autoridades aduaneiras cumpriram a sua obrigação, prevista na segunda disposição referida, de, na medida do possível, intimar o titular da caderneta TIR enquanto pessoa diretamente responsável por essas quantias a efetuar o pagamento, antes de apresentarem a reclamação à associação garante.

56 A título preliminar, importa recordar que os direitos e as obrigações de uma associação garantes são regulados, simultaneamente, pela Convenção TIR, pela regulamentação da União e pelo contrato de fiança, sujeito ao direito nacional, que a referida associação celebrou com o Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdão de 5 de outubro de 2006, Comissão/Bélgica, C-377/03, EU:C:2006:638, n.º 84 e jurisprudência referida).

57 No caso vertente, a questão prejudicial visa determinar as diligências que as autoridades aduaneiras competentes são obrigadas a realizar contra o titular de uma caderneta TIR, na sua qualidade de pessoa diretamente responsável pelos direitos e imposições devidos na sequência de uma irregularidade relativa a uma operação TIR, antes de poderem proceder à cobrança desses montantes junto da associação garante.

58 Ora, a Convenção TIR inclui uma disposição que diz especificamente respeito a esta problemática, disposição essa que há que ter em conta de forma prioritária. Com efeito, o artigo 8.º, n.º 7, desta convenção prevê que, antes de apresentarem uma reclamação à associação garante, as autoridades competentes devem, na medida do possível, «intimar a ou as pessoas diretamente responsáveis por essas quantias a efetuar o pagamento».

59 No que respeita à regulamentação da União, há que observar que, embora tanto o Código Aduaneiro como o regulamento de aplicação incluam disposições que têm por efeito incorporar o regime previsto pela Convenção TIR na referida regulamentação, ao mesmo tempo que precisam certas modalidades de aplicação do referido regime, estas disposições não contêm nenhuma indicação que vise precisar as medidas concretas que cabe às autoridades competentes tomar para efeitos de intimar ao pagamento das quantias em causa a ou as pessoas diretamente responsáveis pelas mesmas, antes de apresentarem uma reclamação à associação garante.

60 Com efeito, embora o artigo 457.º, n.º 2, do regulamento de aplicação a que o órgão jurisdicional de reenvio se refere na sua questão reafirme claramente o princípio da responsabilidade da associação garante pelo pagamento do montante garantido da dívida aduaneira, a referida disposição não contém nenhuma indicação de ordem processual referente às condições em que pode ser dirigida uma reclamação a uma associação deste tipo.

61 Tendo em conta o exposto, no caso em apreço, cumpre atermo-nos apenas à análise do alcance do artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR.

62 Quanto à interpretação da referida disposição, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um tratado internacional deve ser interpretado em função dos termos em que está redigido, bem como à luz dos seus objetivos. Os artigos 31.º das Convenções de Viena, de 23 de maio de 1969, sobre o direito dos Tratados, e de 21 de março de 1986, sobre o direito dos Tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais, que exprimem neste sentido o direito internacional geral consuetudinário, esclarecem, a este respeito, que um tratado deve ser interpretado de boa fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto, e à luz dos respetivos objeto e fim (acórdão de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 40 e jurisprudência referida).

63 No caso vertente, há que salientar, desde logo, que a Convenção TIR contém, no seu anexo 6, notas explicativas que, como precisa o artigo 43.º desta convenção, dão a interpretação de certas disposições da mesma. Por seu lado, o artigo 51.º da Convenção TIR estatui que os anexos desta convenção fazem

parte integrante dela. Por último, resulta do ponto ii) da introdução às notas explicativas contida no anexo 6 da referida convenção que as referidas notas não modificam as disposições da convenção, mas apenas exprimem com maior precisão o seu conteúdo, significado e alcance.

64 Por outro lado, tendo em conta o período em que ocorreram os factos do processo principal, há que ter em conta, no presente caso, a nota explicativa referente ao artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, conforme reproduzido no n.º 16 do presente acórdão. Em contrapartida, uma vez que é inaplicável *ratione temporis*, a nota explicativa referente ao artigo 11.º, n.º 2, desta convenção, na sua versão em vigor desde 13 de setembro de 2012, conforme reproduzida no n.º 19 do presente acórdão e à qual o órgão jurisdicional de reenvio também se referiu na sua questão, não pode ser tida em consideração para efeitos do processo principal.

65 Em primeiro lugar, no que respeita aos termos em que está redigido o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, convenção que, importa recordar desde já, foi redigida nas línguas inglesa, francesa e russa, fazendo fé os três textos, a referida disposição prevê que, quando os direitos e imposições referidos no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da referida convenção se tornarem exigíveis, as autoridades competentes devem, na medida do possível, «intimar […] a efetuar o pagamento» a ou as pessoas diretamente responsáveis por essas quantias antes de apresentarem a «reclamação» à associação garante.

66 Ora, cumpre constatar que os termos «*requérir le paiement*» e «*require payment*», respetivamente utilizados nas versões francesa e inglesa do artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR não são claros nem unívocos, em especial no que respeita à natureza dos atos concretos que podem implicar por parte das autoridades competentes em causa.

67 Por seu lado, a nota explicativa referente ao artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR esclarece que as medidas a tomar pelas autoridades competentes para exigir tal pagamento devem incluir, «pelo menos, uma notificação do não apuramento de uma operação TIR e/ou a transmissão da reclamação de pagamento da caderneta TIR».

68 Embora a referida nota explicativa sugira, assim, mais claramente do que a própria letra do artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, que, sendo o caso, pode ser suficiente para exigir o pagamento à pessoa diretamente devedora ter-lhe enviado uma notificação do não apuramento e/ou uma reclamação de pagamento, mantém-se todavia a questão de saber, tendo em conta a utilização nessa nota da locução «pelo menos», se, e em que condições eventuais, o cumprimento da regra prevista no referido artigo 8.º, n.º 7, pode exigir que as autoridades aduaneiras competentes vão além das exigências mínimas assim fixadas.

69 Decorre do exposto que nem a redação do artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR nem a da nota explicativa referente a essa disposição permitem, por si só, determinar que atos concretos devem as autoridades aduaneiras realizar em relação à pessoa diretamente devedora para cumprir a obrigação imposta pelo referido artigo 8.º, n.º 7.

70 Em seguida, no que se refere ao contexto em que se inscreve esta última disposição, há que analisá-la, para efeitos da sua interpretação, em relação ao sistema da convenção de que é parte integrante, bem como ao conjunto das disposições nesta contidas (v., neste sentido, acórdão de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, n.º 10).

71 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que o artigo 4.º da Convenção TIR prevê que as mercadorias transportadas ao abrigo do regime TIR por esta estabelecido não serão sujeitas ao pagamento ou ao depósito dos direitos e imposições de importação ou de exportação nas estâncias aduaneiras de passagem.

72 Como já salientou o Tribunal de Justiça, para a aplicação destes benefícios, a referida convenção exige que os transportes tenham lugar sob a garantia de associações autorizadas pelas partes contratantes, em conformidade com o disposto no seu artigo 6.º (v., neste sentido, acórdão de 23 de setembro de 2003, BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, n.º 5).

73 Por outro lado, decorre do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção TIR que a habilitação de uma associação para emitir cadernetas TIR e a manutenção dessa habilitação estão designadamente sujeitas ao requisito de que a referida associação cumpra as condições e os requisitos mínimos estipulados na primeira parte do anexo 9 desta convenção. Entre essas condições e esses requisitos figuram, como decorre do n.º 1, alíneas f), iii) e v), dessa primeira parte, por um lado, o compromisso da referida associação de verificar continuamente, em particular antes de solicitar a habilitação de pessoas para aceder ao regime TIR, que essas pessoas respeitam as condições e prescrições mínimas estipuladas na segunda parte do anexo 9 da Convenção TIR e, por outro, o de cobrir as suas responsabilidades junto de uma companhia de seguros, de um grupo de seguradoras ou de uma instituição financeira.

74 A garantia exigida à associação habilitada visa assegurar, e ao mesmo tempo facilitar, a cobrança efetiva, pelas autoridades aduaneiras competentes, dos direitos e imposições eludidos, quando houve abuso das facilidades recordadas no n.º 71 do presente acórdão, ao mesmo tempo que responsabiliza a referida associação quanto à boa execução das obrigações próprias que lhe incumbem no âmbito da aplicação do regime TIR.

75 Daqui resulta, nomeadamente, que a exigência prevista no artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR de exigir o pagamento dos montantes em causa, em primeiro lugar, à pessoa diretamente devedora não pode ser interpretada de tal maneira que a aplicação concreta dessa exigência faça correr um risco de perda dos direitos e das imposições em questão. A referida exigência não pode levar a atribuir à autoridade aduaneira competente obrigações processuais excessivas que não tenham minimamente em consideração as responsabilidades próprias que cabem à associação garante na aplicação do regime TIR e que sejam incompatíveis com o objetivo, referido no número anterior, de facilitar a cobrança da dívida aduaneira.

76 Ora, exigir à autoridade aduaneira competente que esgote previamente todas as possibilidades de cobrança de que dispõe contra a pessoa ou as pessoas diretamente responsáveis pela dívida, o que a obrigaria, sendo o caso, a propor ações judiciais e a intentar processos de execução contra essas pessoas, eventualmente estabelecidas noutros Estados-Membros ou, como no caso do processo principal, num Estado terceiro, faria a referida autoridade, em primeiro lugar, e tendo em consideração os atrasos que podem resultar de tais diligências, incorrer no risco de deixar de estar em condições de recuperar os montantes em causa junto da associação garante. Com efeito, a este respeito, há, designadamente, que ter em consideração os prazos em que o pedido de pagamento deve ser dirigido à associação garante nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da Convenção TIR.

77 Em segundo lugar, tal exigência teria por consequência impor à autoridade aduaneira diligências potencialmente extremamente pesadas e que não parecem conciliáveis nem com a circunstância de o depósito dos direitos e encargos a que se renuncia nos termos do artigo 4.º da Convenção TIR permitir precisamente evitar que a referida autoridade tenha de recorrer a essas diligências, nem com a repartição de responsabilidades a que a referida convenção procede entre as autoridades aduaneiras e as associações garantes.

78 Além disso, a referida exigência geraria também o risco, não negligenciável, de que a autoridade tivesse, em caso de insolvência da pessoa diretamente devedora, de suportar definitivamente os custos, potencialmente elevados, associados à cobrança coerciva.

79 Em segundo lugar, resulta do artigo 8.º, n.º 1, da Convenção TIR que, em virtude do contrato de fiança, as associações garantes se obrigam simultaneamente a pagar os direitos aduaneiros devidos pelos devedores diretos e são, a este respeito, consideradas solidariamente responsáveis com aqueles pelo

pagamento desses montantes, mesmo que, nos termos do artigo 8.º, n.º 7, dessa convenção, as autoridades competentes devam, na medida do possível, exigir o pagamento à pessoa diretamente responsável antes de o reclamarem à associação garante (v., neste sentido, acórdão de 5 de outubro de 2006, Comissão/Bélgica, C-377/03, EU:C:2006:638, n.º 86).

80 Ora, como salienta, em substância, o advogado-geral no n.º 44 das suas conclusões, a existência deste tipo de responsabilidade implica que a associação garante é ela própria devedora, juntamente com as pessoas diretamente responsáveis, das quantias em causa. Além disso, decorre da própria natureza da responsabilidade solidária que cada um dos devedores é responsável pelo montante total da dívida e que o credor tem, em princípio, a liberdade de exigir o pagamento dessa dívida a um ou a vários devedores à sua escolha (v., neste sentido, acórdão de 18 de maio de 2017, Latvijas dzelzceļš, C-154/16, EU:C:2017:392, n.º 85).

81 Tendo em consideração esse caráter solidário da responsabilidade da associação garante face à autoridade aduaneira, a exigência prevista no artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR de intimar a pessoa diretamente responsável por essas quantias a efetuar o pagamento não pode ser interpretada de forma a conduzir a uma situação em que a responsabilidade da associação garante acabasse, em substância, por revestir um caráter totalmente subsidiário em relação à da referida pessoa. Ora, seria este o caso se esta exigência tivesse como consequência obrigar a Administração Aduaneira competente a prosseguir até à fase de execução a cobrança da dívida contra a pessoa diretamente responsável.

82 Por último, no que respeita aos objetivos prosseguidos pela Convenção TIR, resulta do seu preâmbulo que, ao celebrar a referida convenção, as partes contratantes pretenderam «facilitar os transportes internacionais de mercadorias por veículos rodoviários», considerando também que «o melhoramento das condições dos transportes constitui um dos fatores essenciais para o desenvolvimento da cooperação entre si» e declarando que «se pronunciam a favor da simplificação e da harmonização das formalidades administrativas no setor dos transportes internacionais, em particular nas fronteiras».

83 O objetivo do sistema TIR instituído pela referida convenção, cujo próprio título evidencia aliás o caráter de convenção aduaneira, consiste, nomeadamente, como foi salientado n.º 2 da Decisão 2009/477, em permitir que as mercadorias circulem no âmbito de um regime de trânsito internacional com uma intervenção mínima das estâncias aduaneiras ao longo do percurso e em fornecer, graças à sua cadeia de garantia internacional, um acesso relativamente simples às garantias exigidas.

84 Ora, interpretar o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR no sentido de que este tem por efeito obrigar a autoridade aduaneira competente a esgotar todas as possibilidades de cobrança contra a ou as pessoas diretamente responsáveis pela dívida, antes de poder reclamar o seu pagamento à associação garante, põe em causa o próprio equilíbrio existente entre, por um lado, as facilidades concedidas no artigo 4.º da Convenção TIR e, por outro, um dos requisitos essenciais que devem presidir à sua aplicação, a saber, a responsabilidade específica em que incorre a associação garante.

85 Como salientou o advogado-geral no n.º 48 das suas conclusões, essa interpretação poria assim em risco o objetivo que consiste em facilitar os transportes internacionais de mercadorias por veículos rodoviários prosseguido pela Convenção TIR.

86 Tendo em conta todo o exposto, o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR, em conjugação com a nota explicativa a ele referente, deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade aduaneira cumpre a sua obrigação de exigir o pagamento à pessoa diretamente responsável quando cumpre as exigências mínimas que resultam da referida nota explicativa.

87 No caso em apreço, é facto assente que, previamente à aprovação, em 5 de setembro de 2012, de uma decisão de cobrança coerciva das dívidas em causa no processo principal contra a Aebtri, as autoridades aduaneiras competentes notificaram o titular da caderneta TIR do não apuramento da operação TIR e reclamaram a este o pagamento dessas dívidas, pelo que as exigências mínimas que

decorrem da nota explicativa referente ao artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR foram cumpridas, pelo menos no que diz respeito a esse titular. Além disso, as referidas autoridades foram mesmo além dessas exigências mínimas, uma vez que, depois de terem reclamado o pagamento à associação garante, enviaram ainda às autoridades fiscais competentes um pedido no sentido de que se procedesse a uma cobrança coerciva junto do referido titular.

88 Nestas condições, há que responder à segunda questão que o artigo 8.º, n.º 7, da Convenção TIR deve ser interpretado no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, as autoridades aduaneiras cumpriram a obrigação, prevista na referida disposição, de exigir o pagamento dos direitos e imposições à importação em causa, na medida do possível, ao titular da caderneta TIR enquanto pessoa diretamente responsável por essas quantias, antes de apresentar uma reclamação junto da associação garante.

Quanto à terceira questão

89 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, e o artigo 213.º do Código Aduaneiro devem ser interpretados no sentido de que a circunstância de um destinatário ter adquirido ou detido uma mercadoria que sabia ter sido transportada ao abrigo de uma caderneta TIR e o facto de não estar provado que essa mercadoria foi apresentada ou declarada na estância aduaneira de destino são suficientes, por si só, para se considerar que esse destinatário tinha ou devia razoavelmente ter conhecimento de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira na aceção da primeira destas disposições, devendo assim ser solidariamente responsável pela dívida aduaneira por força da segunda destas disposições.

90 A título preliminar, há que recordar que resulta do artigo 1.º, alínea o), da Convenção TIR que o titular de uma caderneta TIR é responsável pela apresentação do veículo rodoviário, do conjunto de veículos ou do contentor, com a carga e a caderneta TIR respetivas, à estância de aduaneira de partida, à estância aduaneira de passagem e à estância aduaneira de destino.

91 Assim, a Convenção TIR não se opõe a que uma Parte Contratante preveja, na sua legislação, que outras pessoas que não o titular da caderneta TIR possam também ser diretamente responsáveis pelos direitos e imposições à importação referidos no artigo 8.º, n.º 1, desta convenção. Com efeito, esta última disposição remete, no plural, para os «devedores» com os quais a associação garante pode ser solidariamente responsável pelo pagamento dessas quantias, ao passo que o artigo 8.º, n.º 7, da referida convenção refere-se, por seu lado, ao pagamento das referidas quantias «[pel]a ou [pel]as pessoas diretamente responsáveis».

92 A este respeito, no que se refere ao direito da União, importa designadamente recordar que, em aplicação do artigo 203.º, n.º 1, do Código Aduaneiro, a subtração à fiscalização aduaneira de uma mercadoria sujeita a direitos de importação faz nascer uma dívida aduaneira na importação (acórdão de 20 de janeiro de 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, n.º 18 e jurisprudência referida).

93 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «subtração à fiscalização aduaneira» que figura na referida disposição deve ser entendida como compreendendo qualquer ato ou omissão que tenha por resultado impedir, ainda que momentaneamente, a autoridade aduaneira competente de ter acesso a uma mercadoria sob fiscalização aduaneira e de efetuar os controlos previstos no artigo 37.º, n.º 1, do Código Aduaneiro (acórdão de 20 de janeiro de 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, n.º 19 e jurisprudência referida).

94 É esse o caso quando, como no processo principal, a estância de partida da remessa em causa, colocada em regime de trânsito comunitário externo ao abrigo de uma caderneta TIR, verificou que essa remessa não foi apresentada na estância de destino e que não foi apurado o regime TIR em relação à remessa em causa (v., por analogia, acórdão de 20 de janeiro de 2005, Honeywell Aerospace, C-300/03, EU:C:2005:43, n.º 20).

95 No que diz respeito às pessoas responsáveis, há que recordar, antes de mais, que o legislador da União, a partir da entrada em vigor do Código Aduaneiro, pretendeu fixar de forma completa as condições de determinação das pessoas devedoras da dívida aduaneira (acórdão de 17 de novembro de 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, n.º 12 e jurisprudência referida).

96 No caso de uma dívida aduaneira constituída por via da subtração à fiscalização aduaneira de uma mercadoria sujeita a direitos de importação, as pessoas passíveis de serem consideradas devedoras dessa dívida aduaneira são as definidas no artigo 203.º, n.º 3, do Código Aduaneiro, que distingue quatro categorias de devedores potenciais.

97 Entre estas figuram, nos termos do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro, as pessoas que tenham adquirido ou detido a mercadoria em causa, tendo ou devendo ter razoavelmente conhecimento, no momento em que adquiriram ou receberam a mercadoria, de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira.

98 Conforme resulta dos n.ºs 44 e 45 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio, que refere certos documentos cuja origem e data de produção não são precisadas, considera que apenas se pode deduzir destes que, aquando da receção da mercadoria em causa no processo principal, o seu destinatário sabia ou devia saber que esta tinha sido transportada ao abrigo de uma caderneta TIR. Segundo o referido órgão jurisdicional, estes mesmos documentos não permitem, no entanto, estabelecer que a referida mercadoria foi apresentada na estância aduaneira de destino.

99 A este respeito, antes de mais, importa salientar que, contrariamente ao que é afirmado na decisão de reenvio como premissa do raciocínio que levou o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre o alcance do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro, o artigo 96.º, n.º 2, do referido código não pode em nenhum caso ser interpretado no sentido de que o destinatário da mercadoria que sabia, aquando da sua receção, que esta tinha circulado ao abrigo de uma caderneta TIR, sem ter por outra forma obtido a garantia de que esta foi apresentada na estância aduaneira de destino, esteja obrigado, nos termos desta última disposição, a apresentar ele próprio essa mercadoria na referida estância.

100 Com efeito, o artigo 96.º, n.º 2, do Código Aduaneiro não é aplicável em caso de circulação de mercadorias ao abrigo de uma caderneta TIR.

101 Como resulta do artigo 91.º, n.º 2, alíneas a) e b), desse código, a circulação de mercadorias em regime de trânsito externo pode efetuar-se «ao abrigo do regime de trânsito comunitário externo» ou «ao abrigo de uma caderneta TIR».

102 Ora, como resulta da designação do próprio título em que figura, o artigo 96.º do referido código constitui uma disposição especial relativa ao trânsito comunitário externo.

103 Daqui decorre, por outro lado, que o destinatário de mercadorias transportadas ao abrigo de uma caderneta TIR não pode ser considerado a pessoa responsável pelo cumprimento das obrigações decorrentes da utilização do regime aduaneiro a que a mercadoria estava submetida, na aceção do artigo 203.º, n.º 3, quarto travessão, do Código Aduaneiro.

104 Daí resulta, por outro lado, que o artigo 96.º, n.º 2, do Código Aduaneiro não tem qualquer pertinência quanto à questão de saber se, numa situação como a do processo principal, o destinatário da mercadoria podia ter a qualidade de devedor da dívida aduaneira por força do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro.

105 No que diz respeito a esta última disposição, foi recordado n.º 97 do presente acórdão que, segundo a sua redação, se deve considerar que se verifica essa qualidade se for provado, por um lado, que o destinatário da mercadoria de facto a adquiriu ou deteve e, por outro, que tinha ou devia ter razoavelmente conhecimento, no momento em que adquiriu ou recebeu essa mercadoria, de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira. O artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro tem assim por objeto uma pessoa que, embora não sendo o autor da subtração à fiscalização aduaneira que levou à constituição da dívida aduaneira e não estando ela própria obrigada a proceder às operações de desalfandegamento, esteve, no entanto, implicada na introdução irregular, antes ou depois da mesma pelo facto de ter adquirido ou detido a mercadoria (v., por analogia, acórdão de 25 de janeiro de 2017, Ultra-Brag, C-679/15, EU:C:2017:40, n.º 22).

106 O segundo requisito previsto no artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro implica concretamente que, no momento em que adquiriu ou recebeu a mercadoria, o destinatário tinha ou devia razoavelmente ter conhecimento de que a referida mercadoria não tinha sido apresentada na estância aduaneira e que, por conseguinte, os direitos aduaneiros e as taxas eventualmente devidas não tinham sido pagas. Assim, a qualidade de «devedor» na aceção do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro está subordinada a requisitos que assentam em elementos de apreciação subjetiva, a saber, que as pessoas, singulares ou coletivas, tenham participado conscientemente nas operações de aquisição ou de detenção de mercadorias subtraídas à fiscalização aduaneira (v., por analogia, acórdão de 3 de março de 2005, Papismedov e o., C-195/03, EU:C:2005:131, n.º 40 e jurisprudência referida).

107 Uma vez que o referido requisito diz respeito a considerações de ordem factual, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz da repartição de competências entre as jurisdições da União e aos órgãos jurisdicionais nacionais, apreciar se este se encontra verificado no processo principal (v., por analogia, acórdão de 17 de novembro de 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, n.º 21 e jurisprudência referida).

108 Para o fazer, os referidos órgãos jurisdicionais devem, em substância, efetuar uma apreciação global das circunstâncias do processo que lhes foi submetido (v., por analogia, acórdão de 17 de novembro de 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, n.º 23), tendo em conta as informações que estavam à disposição do destinatário ou que este devia razoavelmente conhecer, designadamente devido às suas obrigações contratuais (v., por analogia, acórdão de 17 de novembro de 2011, Jestel, C-454/10, EU:C:2011:752, n.º 25), bem como, sendo o caso, a experiência de que o referido destinatário dispõe, enquanto operador económico, no domínio das importações de mercadorias transportadas ao abrigo de cadernetas TIR.

109 No caso em apreço, a interrogação do órgão jurisdicional de reenvio incide sobre a questão precisa de saber se a circunstância de um destinatário ter adquirido ou detido uma mercadoria tendo ou devendo razoavelmente ter conhecimento, com base nos documentos recebidos ou assinados por este aquando da receção dessa mercadoria, que esta foi transportada ao abrigo de uma caderneta TIR, quando não estiver de outra forma provado que essa mercadoria foi apresentada e declarada na estância aduaneira de destino, basta, por si só, para considerar que o referido destinatário tinha ou devia razoavelmente ter conhecimento de que a referida mercadoria tinha sido subtraída à fiscalização aduaneira na aceção do artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro.

110 Ora, fazer essa interpretação da referida disposição redundaria, em substância, em, através de uma presunção inilidível, deduzir da simples circunstância de um destinatário ter ou dever razoavelmente ter conhecimento de que a mercadoria que recebe foi transportada ao abrigo de uma caderneta TIR que este tinha ou devia razoavelmente ter conhecimento de que a referida mercadoria não tinha sido apresentada na estância aduaneira de destino, supondo que seja esse o caso.

111 Tal interpretação, que é estranha aos requisitos subjetivos previstos no artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, do Código Aduaneiro, não seria conciliável com a intenção do legislador, recordada no n.º 95 do presente acórdão, que pretende fixar de forma completa as condições de determinação das pessoas devedoras da dívida aduaneira, nem com a própria letra e objeto dessa disposição (v., por analogia, acórdão de 23 de setembro de 2004, Spedition Ulustrans, C-414/02, EU:C:2004:551, n.ºs 39, 40 e 42).

112 Neste contexto, importa, designadamente, salientar que nenhuma disposição da Convenção TIR nem da regulamentação da União tem por objeto ou por efeito atribuir aos destinatários de mercadorias que tenham sido transportadas ao abrigo de uma caderneta TIR uma obrigação pessoal de se assegurarem de que as mercadorias que lhes foram entregues foram de facto apresentadas na estância aduaneira de destino.

113 Tendo em conta todo o exposto, há que responder à terceira questão que o artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, e o artigo 213.º do Código Aduaneiro devem ser interpretados no sentido de que a circunstância de um destinatário ter adquirido ou detido uma mercadoria que sabia ter sido transportada ao abrigo de uma caderneta TIR e o facto de não estar provado que essa mercadoria foi apresentada ou declarada na estância aduaneira de destino não são suficientes, por si só, para se considerar que esse destinatário tinha ou devia ter razoavelmente conhecimento de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira na aceção da primeira destas disposições, devendo assim ser solidariamente responsável pela dívida aduaneira por força da segunda destas disposições.

Quanto à quarta questão

114 Como resulta da sua própria redação, a quarta questão só foi colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio na eventualidade de ser dada pelo Tribunal de Justiça uma resposta afirmativa à terceira questão. Tendo em conta a resposta negativa dada a esta última, não há que responder à quarta questão.

Quanto às despesas

115 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **O Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 8.º e 11.º da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo de Cadernetas TIR, assinada em Genebra em 14 de novembro de 1975 e aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia pelo Regulamento (CEE) n.º 2112/78 do Conselho, de 25 de julho de 1978, na sua versão alterada e consolidada publicada pela Decisão 2009/477/CE do Conselho, de 28 de maio de 2009.**

2) **O artigo 8.º, n.º 7, da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo de Cadernetas TIR, aprovada em nome da Comunidade pelo Regulamento n.º 2112/78, na sua versão alterada e consolidada publicada pela Decisão 2009/477, deve ser interpretado no sentido de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, as autoridades aduaneiras cumpriram a obrigação, prevista na referida disposição, de exigir o pagamento dos direitos e imposições à importação em causa, na medida do possível, ao titular da caderneta TIR enquanto pessoa diretamente responsável por essas quantias, antes de apresentar uma reclamação junto da associação garante.**

3) **O artigo 203.º, n.º 3, terceiro travessão, e o artigo 213.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006, devem ser interpretados no sentido de que a circunstância de um destinatário ter adquirido ou detido uma mercadoria que sabia ter sido transportada ao abrigo de uma caderneta TIR e o facto de não estar provado que essa mercadoria foi apresentada ou declarada na estância aduaneira de destino não são suficientes, por si só, para se considerar que esse destinatário tinha ou devia ter razoavelmente conhecimento de que se tratava de uma mercadoria subtraída à fiscalização aduaneira na aceção da primeira destas disposições, devendo assim ser solidariamente responsável pela dívida aduaneira por força da segunda destas disposições.**

Assinaturas

i — Os n.os 79 e 80 do presente texto foram objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.