

## CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 30 de Junho de 2005<sup>1</sup>

1. Neste pedido de decisão prejudicial, o Hof van Beroep te Antwerpen (tribunal de segunda instância de Antuérpia) submete várias questões relativas à interpretação do artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário<sup>2</sup>.

2. O processo principal tem por objecto um pedido de cobrança de uma série de dívidas aduaneiras constituídas entre 1992 e 1994, mas cuja existência não era do conhecimento nem do despachante alfandegário responsável nem das autoridades aduaneiras até 1995, quando se tornou evidente que as mercadorias em causa não poderiam de facto ser importadas com isenção de direitos. O despachante alfandegário alega que, no caso de pelo menos algumas das dívidas, o montante da dívida aduaneira foi comunicado tardiamente e/ou que não foram observados determinados requisitos processuais, impedindo assim a cobrança.

3. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta no essencial, a respeito desta argumentação:

— Deve a comunicação ser efectuada na sequência do registo da liquidação do montante ou pode precedê-lo?

— Se o devedor receber a comunicação após o termo do prazo imposto de três anos, extingue-se a dívida ou simplesmente esta deixa de poder ser cobrada?

— Deve um Estado-Membro definir o modo como deve ser efectuada a comunicação? Não existindo esta definição, que critérios devem ser observados?

4. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio suscita também uma questão prévia relativa à aplicabilidade do código aduaneiro *ratione temporis*: algumas das dívidas aduaneiras foram constituídas antes de 1 de Janeiro de 1994, quando o código aduaneiro entrou em vigor, apesar de o procedimento de cobrança só ter sido iniciado após essa data.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1).

## Legislação aduaneira comunitária

5. Tanto a presente legislação como aquela que substituiu contém disposições que regulam a cobrança *a posteriori* de uma dívida aduaneira, ou seja, a cobrança de direitos após o controlo inicial da importação ou exportação que lhe deu origem.

8. O artigo 217.º, n.º 1 dispõe: «O montante de direitos de importação ou de direitos de exportação resultante de uma dívida aduaneira, a seguir designado 'montante de direitos', deverá ser calculado pelas autoridades aduaneiras logo que estas disponham dos elementos necessários e deverá ser objecto de uma inscrição efectuada por essas autoridades nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte equivalente (registo da liquidação).»

## O código aduaneiro

6. A Código Aduaneiro Comunitário foi adoptado em 1992 para substituir disposições anteriormente dispersas por inúmeros regulamentos e directivas por um único conjunto de normas, mais simples, mais completo e mais coerente. Nos termos do artigo 253.º, o código é aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1994.

9. Os artigos 218.º e 219.º tratam dos prazos para o registo da liquidação.

7. O capítulo 3 (artigos 217.º a 232.º) do título VII é intitulado «Cobrança do montante da dívida aduaneira». A secção 1 desse capítulo (artigos 217.º a 221.º) tem por objecto o «Registo da liquidação e comunicação ao devedor do montante dos direitos.»

10. O artigo 220.º estabelece as situações em que o registo da liquidação (correcto) é retardado. Nos termos do artigo 220.º, n.º 1: «Sempre que o registo da liquidação do montante de direitos resultante de uma dívida aduaneira não tenha sido efectuado em conformidade com o disposto nos artigos 218.º e 219.º ou tenha sido efectuado num nível inferior ao montante legalmente devido, o registo da liquidação do montante de direitos a cobrar ou da parte por cobrar deverá efectuar-se no prazo de dois dias a contar da data em que as autoridades aduaneiras se tenham apercebido dessa situação e em que possam calcular o

montante legalmente devido e determinar o devedor (registo da liquidação *a posteriori*) [...].»

*A legislação anterior*

11. O artigo 221.º, n.ºs 1 e 3, com a redacção em vigor à data dos factos<sup>3</sup>, dispõe o seguinte:

12. Antes de o código aduaneiro ter entrado em vigor, existiam normas semelhantes nos Regulamentos (CEE) n.º 1697/79<sup>4</sup> e n.º 1854/89<sup>5</sup> do Conselho, ambos revogados com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994 pelo artigo 251.º, n.º 1, do Código Aduaneiro.

«1. O montante dos direitos deve ser comunicado ao devedor, de acordo com modalidades adequadas, logo que o respectivo registo da liquidação seja efectuado.

Regulamento n.º 1697/79

[...]

3. A comunicação ao devedor não se poderá efectuar após o termo de um prazo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira. Todavia, se, em virtude de um acto passível de procedimento judicial repressivo, as autoridades aduaneiras não puderam determinar o montante exacto dos direitos legalmente devidos, a referida comunicação será efectuada, na medida em que as disposições em vigor o prevejam após o termo desse prazo de três anos.»

13. Conforme disposto no artigo 1.º, n.º 1, o regulamento determinou as condições em que as autoridades competentes deveriam proceder à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que, por qualquer motivo, não tivessem sido exigidos ao devedor, relativos a mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagar os referidos direitos.

3 — Após a data dos factos do presente processo, o n.º 3 foi substituído pelos novos n.ºs 3 e 4 pelo Regulamento (CE) n.º 2700/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2000 (JO L 311, p. 17).

4 — Regulamento de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54).

5 — Regulamento de 14 de Junho de 1989, relativo ao registo da liquidação e às condições de pagamento dos montantes dos direitos de importação ou dos direitos de exportação resultantes de uma dívida aduaneira (JO L 186, p. 1)

14. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), para efeitos do regulamento, entendia-se por: «Registo da liquidação, o acto administrativo pelo qual é devidamente fixado o montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação a cobrar pelas autoridades competentes.»

Regulamento n.º 1854/89

15. O artigo 2.º dispunha:

«1. Sempre que as autoridades aduaneiras verifiquem que a totalidade ou parte do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação legalmente devidos por uma mercadoria declarada para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagar os referidos direitos não foi exigida ao devedor, darão início a uma acção para cobrança dos direitos não recebidos.

Todavia, esta acção não pode ser iniciada depois de findo o prazo de três anos a contar da data do registo da liquidação do montante primitivamente exigido ao devedor, ou, não tendo havido registo da liquidação, a contar da data da constituição da dívida aduaneira relativa à mercadoria em causa.

2. Na acepção do n.º 1, a acção para cobrança inicia-se pela notificação ao interessado do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação de que é devedor.»

16. O artigo 1.º, n.º 1, estabelecia que o regulamento dizia respeito «ao registo da liquidação e às condições de pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação resultantes de uma dívida aduaneira».

17. O artigo 1.º, n.º 2, alínea c), definia «Registo da liquidação» como «a inscrição, pela autoridade aduaneira, nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte que lhe seja equivalente, dos montantes dos direitos de importação ou dos direitos de exportação correspondentes a uma dívida aduaneira».

18. Por força do artigo 2.º, n.º 1, «[t]odos os montantes dos direitos de importação ou dos direitos de exportação resultantes de uma dívida aduaneira — a seguir designados ‘montantes dos direitos’ — devem ser calculados pela autoridade aduaneira logo que esta disponha dos elementos necessários e ser objecto de um registo da liquidação pela referida autoridade».

19. As disposições dos artigos 3.º e 4.º eram essencialmente as mesmas que as dos artigos 218.º e 219.º do código aduaneiro.

**Matéria de facto e tramitação processual**

22. Em várias ocasiões entre 9 de Abril de 1992 e 23 de Junho de 1994, a Molenbergnatie NV (a seguir «Molenbergnatie»), agindo na qualidade de despachante aduaneiro por conta de outra sociedade, declarou importações de cassetes de vídeo de Macau para a Reino da Bélgica.

20. Nos termos do artigo 5.º, «[q]uando o registo da liquidação do montante de direitos que resulta de uma dívida aduaneira não tiver sido efectuado nos termos do disposto nos artigos 3.º e 4.º, ou tiver sido efectuado a um nível inferior ao montante legalmente devido, o registo da liquidação do montante de direitos a cobrar ou do remanescente por cobrar deve ocorrer no prazo de dois dias a contar da data em que a autoridade aduaneira se apercebeu dessa situação e está em condições de calcular o montante legalmente devido e de determinar a pessoa a quem compete o pagamento desse montante. [...]».

23. Cada importação estava coberta por um «certificado de origem formulário A» emitido pelas autoridades competentes de Macau, não tendo assim que pagar direitos ao abrigo do regime de preferências pautais generalizadas relativamente a mercadorias provenientes de países em desenvolvimento.

24. Todavia, de acordo com a investigação realizada por uma missão da Comunidade em Macau em Março de 1992, as cassetes em causa não satisfaziam os critérios de origem exigidos para poderem beneficiar desse tratamento.

21. O artigo 6.º, n.º 1, dispunha: «Efectuado o registo da liquidação, o montante dos direitos deve ser comunicado à pessoa a quem compete o pagamento, de acordo com regras adequadas.»

25. Consequentemente, o Comité da Origem<sup>6</sup> comunicou aos Estados-Membros, apesar de só o ter feito em 10 de Agosto

6 — Criado pelo artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 802/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à definição comum da noção de origem das mercadorias (JO L 148, p. 1; EE 02 F1 p. 5).

de 1994, que a tarifa preferencial não devia ser aplicada a essas mercadorias, que deviam estar sujeitas a direitos de importação e direitos antidumping, uma vez que eram originárias da China.

26. Em 27 de Fevereiro de 1995, as autoridades aduaneiras belgas informaram a Molenbergnatie sobre esta situação por carta registada, sem qualquer referência ao código aduaneiro, mas mencionando os montantes dos direitos de importação e de direitos antidumping devidos, que totalizavam 712 228 BEF e 7 451 403 BEF, respectivamente.

27. Nas suas observações, o Reino da Bélgica afirma que o registo da liquidação dos montantes foi efectuado em 7 de Março de 1995. A Molenbergnatie, nas suas observações, afirma que a data do registo da liquidação não pode ser verificada, visto que as autoridades belgas se recusam a apresentar o documento contabilístico.

28. Em 29 de Setembro de 1995, as autoridades aduaneiras enviaram à Molenbergnatie o aviso de liquidação desses montantes<sup>7</sup>, indicando expressamente que era efectuado em conformidade com o disposto no artigo 220.º, n.º 1, do código aduaneiro.

<sup>7</sup> — Com um pequeno ajustamento para mais que ascendeu a 712 243 BEF no caso dos direitos de importação.

29. A Molenbergnatie impugnou este pedido, estando agora o processo perante o Hof van Beroep, que solicita uma decisão a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1. Os artigos 217.º a 232.º do Código Aduaneiro Comunitário [...] são aplicáveis à cobrança de uma dívida aduaneira constituída antes de 1 de Janeiro de 1994, mas cuja cobrança não foi desencadeada ou iniciada antes de 1 de Janeiro de 1994?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, a comunicação imposta pelo artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário deve ser sempre efectuada após o registo da liquidação do montante dos direitos ou, por outras palavras, a comunicação imposta pelo artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário deve ser sempre precedida do registo da liquidação do montante dos direitos?

3. A comunicação tardia ao devedor do montante dos direitos, ou seja uma comunicação que é efectuada após o decurso do prazo de três anos imposto pela versão inicial do artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro Comunitário [...] quando as autoridades aduaneiras se encontravam, de facto, em condições de estabelecer o montante correcto dos

direitos legalmente devidos no mesmo prazo de três anos, implica a impossibilidade de se prosseguir a cobrança da dívida aduaneira em causa ou a sua extinção ou qualquer outra consequência jurídica?

**Questão 1: Aplicabilidade dos artigos 217.º a 232.º do código aduaneiro**

4. Os Estados-Membros devem definir o modo como deve ser efectuada a comunicação ao devedor do montante dos direitos imposta pelo artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário? Em caso de resposta afirmativa, o Estado-Membro que não definiu o modo como deve ser efectuada a comunicação ao devedor do montante dos direitos imposta pelo artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário poderá sustentar que o documento onde seja mencionado o montante dos direitos e que seja levado ao conhecimento do devedor (após o registo da liquidação) valerá como comunicação ao devedor do montante dos direitos imposta pelo artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário, mesmo que o referido documento não faça qualquer referência ao artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário nem mencione tratar-se de uma comunicação ao devedor do montante dos direitos?»

31. Não há dúvida de que apenas as disposições do código aduaneiro podem ser aplicadas à cobrança das dívidas aduaneiras constituídas após 1 de Janeiro de 1994.

32. Todavia, quanto às primeiras seis dívidas, constituídas antes de 1 de Janeiro de 1994, coloca-se a questão de saber se a sua cobrança, iniciada apenas após essa data, deve ser regulada pela legislação anterior ou pelo código aduaneiro.

33. O ponto de partida da análise deve ser o princípio que o Tribunal de Justiça tem seguido de forma coerente de que as regras processuais são geralmente aplicáveis a todos os processos pendentes no momento em que as mesmas entram em vigor, o que não acontece com as normas de direito substantivo, que não são habitualmente aplicáveis a situações estabelecidas antes da sua entrada em vigor<sup>8</sup>.

34. O Reino da Bélgica alega que os artigos 217.º a 232.º do código aduaneiro

30. A Molenbergnatie, o Reino da Bélgica e a Comissão apresentaram observações escritas. Não foi apresentado qualquer pedido de audiência, nem realizada qualquer audiência.

8 — V., para um exemplo recente, acórdão de 1 de Julho de 2004, Tsapalos e Diamantakis, (C-361/02 e C-362/02, Colect., p. I-6405, n.º 19, e a jurisprudência aí citada).

contêm apenas disposições de direito substantivo e que, por isso, não são aplicáveis a dívidas aduaneiras resultantes de importações anteriores a 1 de Janeiro de 1994.

35. No entanto, a Molenbergnatie e a Comissão remetem para o acórdão Salumi<sup>9</sup> e consideram que os artigos em causa contêm «regras tanto processuais como materiais que formam um todo indissociável e cujas disposições não podem ser consideradas isoladamente quanto aos seus efeitos no tempo»<sup>10</sup>. De acordo com esta jurisprudência, estes artigos não devem ser considerados aplicáveis a situações existentes antes da entrada em vigor dos mesmos, salvo se existirem indícios suficientemente claros de que se pretendia que produzissem efeito retroactivo<sup>11</sup>, não existindo quaisquer indícios neste sentido nas disposições em causa ou noutra parte do código aduaneiro.

36. Ambas as abordagens conduzem assim à conclusão de que os artigos 217.º a 232.º do Código aduaneiro não são aplicáveis às situações existentes antes de 1 de Janeiro de 1994.

37. Contudo, as partes divergem quanto ao momento em que teve início a situação em causa.

9 — Acórdão de 12 de Novembro de 1981, Salumi e o. (212/80 a 217/80, Recueil, p. 2735, n.ºs 6 a 12); v., também, acórdão de 6 de Novembro de 1997, Conserchimica (C-261/96, Colect., p. I-6177, n.ºs 14 a 22). Ambos os acórdãos diziam respeito ao Regulamento n.º 1697/79.

10 — Acórdão Salumi (já referido na nota 9, n.º 11).

11 — *Ibidem*, n.º 12.

38. O Reino da Bélgica e a Comissão entendem que a «situação» teve início no momento em que foi constituída a dívida aduaneira sobre a importação (em seis casos antes de 1 de Janeiro de 1994). A Molenbergnatie alega que a «situação» consiste no procedimento de cobrança, que teve início no momento em que foi efectuado o registo da liquidação dos montante de direitos (em todos os casos após 1 de Janeiro de 1994).

39. Pela minha parte, todavia, não posso concordar com o argumento do Reino da Bélgica de que as normas em causa são todas de direito substantivo, e não estou de acordo com a Molenbergnatie e a Comissão quanto à aplicabilidade da abordagem do acórdão Salumi ao presente processo.

40. Em primeiro lugar, e mais importante, as normas constantes dos artigos 217.º a 232.º do código aduaneiro parece-me terem, predominantemente e muito claramente carácter processual. Apenas algumas destas normas dizem respeito a direitos ou obrigações de carácter substantivo, não se encontrando — e neste ponto discordo também da Comissão — qualquer delas no artigo 221.º, que é o objecto das restantes questões do órgão jurisdicional nacional. (É verdade que se a resposta à terceira questão fosse a de que a dívida se extingue, esta seria uma norma de carácter substantivo, mas não considero que seja este o caso — v. n.º 73 e segs., *infra*).

41. Este único factor pode ser considerado razão suficiente para se seguir o princípio geral, não se aplicando as regras processuais da legislação anterior ao presente processo.

42. Porém, penso também que a abordagem do acórdão Salumi, segundo a qual um conjunto de normas de carácter substantivo e processual deve ser considerado como se todas as suas normas tivessem carácter substantivo, é inadequada no presente processo.

43. Primeiro, penso que esta abordagem deve, em geral, ser adoptada com cautela. Se seguida de forma demasiado liberal, correria o risco de pôr em causa a distinção essencial entre a aplicação de novas regras processuais a processos pendentes e a não aplicação de novas normas de direito substantivo a situações já existentes. Muitos diplomas contêm normas de carácter substantivo e processual; porém, só quando estes dois tipos de normas estão indissociavelmente ligados é que a abordagem do acórdão Salumi é adequada.

44. Para se determinar se é este o caso, não basta considerar os dois tipos de normas isoladamente; é necessário também comparar estas normas com o regime anterior antes

de se decidir se os aspectos processuais podem ser aplicados de forma independente a processos instaurados ao abrigo desse regime.

45. A este respeito, pode distinguir-se, a meu ver, a transição da legislação comunitária anterior para o código aduaneiro da anterior transição de um conjunto díspar de normas de direito nacional para uma regulamentação comunitária unificada, que era a situação no processo Salumi.

46. Os processos pendentes à data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1697/79 tinham sido regulados por uma variedade de regras nacionais sobre a cobrança *a posteriori*, em especial no que diz respeito à obrigação de proceder à cobrança e aos prazos dentro dos quais a cobrança tinha de ser efectuada; nem mesmo as regras relativas à constituição de uma dívida aduaneira tinham ainda sido harmonizadas<sup>12</sup>. Tal como o Tribunal de Justiça salientou no n.º 14 do seu acórdão Salumi, a aplicação da nova regulamentação comunitária a esses processos poderia ter conduzido a disparidades de tratamento injustificadas relativamente a operações efectuadas em condições análogas, violando os princípios da igualdade e da equidade — dependendo das diferenças entre a prática dos Estados relativamente ao início de processos judiciais.

12 — Esta foi efectuada pela Directiva 79/623/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1979, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de dívida aduaneira (JO L 179, p. 31; EE 02 F6 p. 43), cujas medidas de aplicação deviam ser postas em vigor até 1 de Janeiro de 1982.

47. Este não é de todo o caso no presente contexto, em que a legislação e os processos anteriores a 1994 eram uniformes em toda a Comunidade, estando agora em grande medida simplesmente consolidados no código aduaneiro. Assim sendo, não vejo qualquer necessidade de me afastar do princípio mais essencial considerando assim que os artigos 217.º a 232.º do código aduaneiro formam um todo indissociável cujos elementos processuais não podem ser aplicados a processos pendentes no momento em que entraram em vigor. Mesmo na medida em que esses elementos se distinguem das regras processuais anteriormente em vigor, a sua aplicação *ex nunc* não é susceptível de gerar qualquer conflito, uma vez que operam no âmbito de um enquadramento harmonizado e em grande medida inalterado. Além disso, pode novamente salientar-se, as disposições aqui em causa são as do artigo 221.º, que têm um carácter puramente processual.

48. Se a abordagem do acórdão Salumi fosse aqui seguida, teria, além do mais, algumas implicações problemáticas ou surpreendentes.

49. Implicaria, por exemplo, distinguir 16 dos 253 artigos do código aduaneiro como formando um todo separado e indissociável, apesar de formarem dois dos cinco capítulos do título relativo à dívida aduaneira, em si mesmo claramente uma unidade coerente, num código que foi especificamente redigido como um regime jurídico único. Este tipo de divisão não parece nem fácil nem desejável.

50. Significaria também — no presente caso, e muito provavelmente em qualquer outro caso que possa ainda vir a surgir relativamente à legislação em causa — restabelecer as disposições processuais de um diploma revogado de forma a aplicá-las a processos ainda não pendentes no momento da revogação e a uma situação então ainda não conhecida. Um tal resultado não é certamente imposto pelas exigências de segurança jurídica e de confiança legítima, podendo mesmo considerar-se que as contraria. Se a regra geral é a de que as novas regras processuais são aplicáveis a processos pendentes, por maioria de razão deve ser também verdade relativamente a processos ainda por instaurar.

51. Finalmente, salientaria que, no acórdão Países Baixos/Comissão<sup>13</sup>, o Tribunal de Justiça considerou várias disposições do código aduaneiro — incluindo o artigo 221.º, em causa no presente caso — conjuntamente com as disposições equivalentes da legislação anterior. Ao mesmo tempo que esclarecia que as regras processuais são aplicáveis aos processos pendentes em 1 de Janeiro de 1994, mas as normas de direito substantivo não são aplicáveis retroactivamente, o Tribunal de Justiça não procurou seguir a abordagem Salumi, antes considerando cada norma separadamente. Embora não tenha sido indicada qualquer razão para esta

13 — Acórdão de 13 de Março de 2003 (C-156/00, Colect., p. I-2527; v., especialmente, n.ºs 35, 36 e 62 a 67).

análise jurídica no acórdão, pode supor-se que tenham sido relevantes considerações do tipo das acima expostas.

52. Entendo, portanto, que a resposta à primeira questão do órgão jurisdicional nacional deve ser que as regras processuais constantes dos artigos 217.º a 232.º do Código Aduaneiro Comunitário são aplicáveis à cobrança de uma dívida aduaneira constituída antes de 1 de Janeiro de 1994, mas as normas de direito substantivo não são aplicáveis a situações existentes antes da entrada em vigor das mesmas.

53. Uma vez que as normas em causa nas questões restantes parecem todas ser, pelo menos na apreciação, de natureza processual, é, portanto, o artigo 221.º do código aduaneiro que deve ser aplicado. Não obstante, considerarei esta disposição e a legislação anterior ao apreciar essas questões.

**Questão 2: Ordem cronológica do registo da liquidação e da comunicação ao devedor**

54. A segunda questão do órgão jurisdicional nacional diz respeito à concretização temporal dos factos.

55. Em qualquer caso, tanto ao abrigo da legislação anterior como da actualmente em vigor, quando se torna claro que a dívida aduaneira foi constituída mas não foi ainda efectuado o respectivo registo da liquidação, este registo tem de ser efectuado no prazo de dois dias a contar da data em que o montante e o devedor possam ser determinados pelas autoridades aduaneiras<sup>14</sup> e tem que ser efectuada a correspondente comunicação ao devedor<sup>15</sup>. Esta comunicação não pode, todavia, ao abrigo da legislação em vigor, ser efectuada validamente após o termo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira<sup>16</sup>. Anteriormente, o prazo era de três anos a contar da data do «registo da liquidação» na aceção do Regulamento n.º 1697/79<sup>17</sup>.

56. A primeira importação foi realizada em 9 de Abril de 1992. No prazo de três anos a contar dessa data, em 27 de Fevereiro de 1995, as autoridades aduaneiras informaram a Molenbergnatie de que eram devidos direitos. De acordo com o Governo belga, foi efectuado o registo da liquidação do montante em 7 de Março de 1995, ainda dentro do prazo de três anos. Enviaram então um aviso de liquidação em 29 de Setembro de 1995, após o termo de três anos a contar da primeira importação, mas dentro do prazo de três anos a contar da data das restantes importações.

14 — Artigo 220.º, n.º 1, do Código aduaneiro; artigo 5.º do Regulamento n.º 1854/89.

15 — Artigo 221.º, n.º 1, do Código aduaneiro; artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1854/89.

16 — Artigo 221.º, n.º 3, do Código aduaneiro.

17 — Artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1697/79.

*Regulamento n.º 1697/79*

57. A Comissão, que considera que a questão deve ser respondida no âmbito do Regulamento n.º 1697/79, cita a decisão do Tribunal de Justiça no processo Antero<sup>18</sup>: «A expressão ‘registo da liquidação’, constante dos artigos 1.º n.º 2, alínea c), e 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, do [Regulamento n.º 1697/79] designa o acto administrativo pelo qual é devidamente fixado o montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação a cobrar pelas autoridades competentes e não a inscrição, pela autoridade aduaneira, nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte que lhe seja equivalente, desse montante. Essa inscrição não é uma condição prévia nem necessária ao início de uma acção para cobrança *a posteriori*».

58. Acrescente-se que no acórdão William Hinton & Sons<sup>19</sup>, citado no despacho já referido, o Tribunal de Justiça considerou que, para os efeitos pertinentes, o registo da liquidação é um acto administrativo que não consiste necessariamente numa inscrição efectiva nos registos contabilísticos, mas que precede a comunicação e a cobrança, na medida em que deve ser considerado adoptado o mais tardar na data em que esse montante é comunicado ao devedor.

59. Assim, quer a comunicação tenha sido efectuada pela carta de 27 de Fevereiro de 1995 quer pela de 29 de Setembro de 1995, para efeitos do Regulamento n.º 1697/79 deve entender-se que o registo da liquidação a precedeu.

60. Pode existir, no entanto, uma abordagem mais simples da questão que o órgão jurisdicional nacional tem que decidir, se o Regulamento n.º 1697/79 for efectivamente aplicável e se, como o Governo belga afirma nas suas observações, tiver sido efectuada de facto a inscrição do montante da dívida nos registos contabilísticos em 7 de Março de 1995.

61. Nos termos do Regulamento n.º 1697/79, o prazo para dar início a uma acção de cobrança de direitos é de «três anos a contar da data do registo da liquidação do montante primitivamente exigido ao devedor, ou, não tendo havido registo da liquidação, a contar da data da constituição da dívida aduaneira relativa à mercadoria em causa».

62. Com base no exposto, não há qualquer dúvida de que o aviso de 29 de Setembro de 1995, cuja validade não parece ser de outra forma contestada pela Molenbergnatie, foi enviado após o efectivo registo da liquidação em 7 de Março de 1995 — se essa data puder ser provada — e no prazo de três anos a contar dessa data, tendo o próprio registo sido efectuado no prazo de três anos a contar das datas de todas as importações.

18 — Despacho de 8 de Julho de 2002, (C-203/01, não publicado na Colectânea); v. JO 2002, C 274, p. 16.

19 — Despacho de 11 de Outubro de 2001 (C-30/00, Colect., p. I-7511, n.ºs 45 e 46).

*O código aduaneiro*

63. Todavia, a segunda questão do órgão jurisdicional nacional exige especificamente uma interpretação do artigo 221.º do código aduaneiro, que eu considero aplicável em vez do Regulamento n.º 1697/79.

64. Neste caso, o prazo não é de três anos a contar da data do registo da liquidação mas de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira, isto é, a data de importação<sup>20</sup>. Levanta-se assim a questão de saber se a carta de 27 de Fevereiro de 1995 pode constituir uma comunicação válida, na medida em que aparentemente precedeu o registo da liquidação, tendo em conta que as disposições do código aduaneiro parecem exigir o registo antes da comunicação.

65. Os despachos nos processos Antero e Hinton basearam-se no conceito de «registo da liquidação» na acepção do Regulamento n.º 1697/79, isto é, de um acto administrativo pelo qual se fixa devidamente o montante dos direitos a cobrar, que deve logicamente ser considerado realizado antes da comunicação do montante.

66. Contudo, o artigo 217.º, n.º 1, do código aduaneiro define o mesmo termo como o acto pelo qual o montante de direitos é «objecto de uma inscrição efectuada [pelas] autoridades [aduaneyras] nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte equivalente», definição esta claramente derivada não do Regulamento n.º 1697/79 mas do Regulamento n.º 1854/89 — «a inscrição, pela autoridade aduaneira, nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte que lhe seja equivalente».

67. Não parece possível, portanto, considerar que o registo da liquidação, para efeitos do código aduaneiro, se efectue em qualquer momento que não seja o da inscrição efectiva no suporte adequado.

68. Nos termos do artigo 221.º, n.º 1, do código aduaneiro, o montante dos direitos deve ser comunicado ao devedor «logo que o respectivo registo da liquidação seja efectuado». Esta redacção, que é confirmada por outras versões linguísticas, não pode referir-se a outra sequência que não seja a do registo seguido pela comunicação.

69. Não considero que esta interpretação seja afectada pelos acórdãos De Haan<sup>21</sup>,

20 — Mais precisamente, a data de aceitação da declaração aduaneira (v. artigo 201.º, n.º 2, do código aduaneiro).

21 — Acórdão de 7 de Setembro de 1999 (C-61/98, Colect., p. I-5003, n.º 34).

citado no despacho Antero, ou acórdão Covita<sup>22</sup>, citado no acórdão De Haan, no sentido de que o não cumprimento dos prazos estabelecidos nos artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 1854/89 não obsta a que se proceda à cobrança *a posteriori*, uma vez que esses prazos são apenas relevantes para efeitos das relações entre os Estados-Membros e a Comunidade, de forma a garantir uma aplicação da regulamentação rápida e uniforme pelas autoridades aduaneiras.

70. Em primeiro lugar, os prazos referidos nesses casos dizem respeito ao registo da liquidação num determinado prazo após as autoridades se terem apercebido da existência da dívida, e não à comunicação ao devedor num determinado prazo após o registo da liquidação. Em segundo lugar, o artigo 221.º do código aduaneiro é uma disposição nova com uma nova estrutura, que coloca a definição de registo da liquidação derivada do Regulamento n.º 1854/89 em relação directa com o prazo para a comunicação ao devedor derivada do Regulamento n.º 1697/79, não podendo ser lida como dizendo respeito apenas às relações entre os Estados-Membros e a Comunidade.

71. Entendo, por conseguinte, que a resposta à segunda questão do órgão jurisdicional nacional deve ser que o artigo 221.º do Código aduaneiro Comunitário exige que o registo da liquidação do montante de direitos seja efectuado antes de ser comunicado ao devedor.

72. Consequentemente, no presente processo, a carta de 27 de Fevereiro de 1995 foi enviada no prazo de três anos em todos os casos, mas não foi validamente precedida pelo registo da liquidação; a carta de 29 de Setembro de 1995 foi enviada no prazo de três anos relativamente a todas as importações excepto a primeira, e foi validamente precedida pelo registo da liquidação se as autoridades puderem provar que o registo foi de facto efectuado em 7 de Março de 1995.

### **Questão 3: Consequências jurídicas da comunicação efectuada após mais de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira**

73. O artigo 221.º, n.º 3, do código aduaneiro estabelece que a comunicação ao devedor não pode normalmente<sup>23</sup> ser efectuada após mais de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira, neste caso na importação. O órgão jurisdicional nacional pergunta quais as consequências jurídicas da comunicação feita fora desse período e, em particular, se a dívida se extingue ou simplesmente deixa de poder ser cobrada.

74. A primeira importação foi realizada em 9 de Abril de 1992. Com base nas respostas que propus às primeiras duas questões, não se pode considerar que tenha sido efectuada

22 — Acórdão 26 de Novembro de 1998 (C-370/96, Colect., p. I-7711, n.ºs 36 e 37).

23 — V. n.º 77, *infra*.

qualquer comunicação válida nos três anos posteriores a essa data, apesar de o problema não surgir nos outros casos se as autoridades puderem provar que o registo da liquidação foi efectuado em 7 de Março de 1995. Todavia, se se concluísse que o Regulamento n.º 1697/79 era aplicável, o prazo estabelecido nesse regulamento teria, de qualquer maneira, sido cumprido — v. n.ºs 57 a 62, *supra*.

75. A Molenbergnatie, o Reino da Bélgica e a Comissão concordam que o efeito do termo do prazo de três anos não é o de que a dívida se extingue, mas que deixa de poder ser cobrada. Parece-me ser esta a análise correcta.

76. Como salienta o Reino da Bélgica, esta conclusão está implícita no acórdão SPKR do Tribunal de Justiça<sup>24</sup>. A norma correspondente no Regulamento n.º 1697/79 foi, além disso, descrita pelo Tribunal de Justiça no acórdão Conserchimica<sup>25</sup> como uma «regra de prescrição». E tal como foi assinalado nos três articulados de observações, os artigos 233.º e 234.º do código aduaneiro enumeram exaustivamente as situações em que a dívida aduaneira se pode extinguir, não incluindo o termo do prazo do artigo 221.º, n.º 3.

77. Além disso, deve ter-se em conta que, também ao abrigo do artigo 221.º, n.º 3, a comunicação pode, dependendo de determinadas condições, ser efectuada após o termo dos três anos se, em virtude de um acto de natureza criminal, as autoridades não puderam determinar o montante devido. Também nos termos da presente versão da disposição<sup>26</sup>, o prazo fica suspenso até ao termo do processo de recurso de uma decisão das autoridades aduaneiras. Assim, o termo do prazo de três anos não é em todas as circunstâncias um obstáculo ao prosseguimento da cobrança, o que confirma que a dívida não se extingue com o termo desse prazo.

78. A resposta à terceira questão do órgão jurisdicional nacional deve, por isso, ser que, se o montante de direitos a pagar não for comunicado ao devedor no prazo de três anos imposto pelo artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro Comunitário, a dívida aduaneira não se extingue, mas deixa de ser possível prosseguir a sua cobrança, excepto nos casos especificamente estabelecidos nesse artigo.

#### Questão 4: Forma da comunicação

79. A quarta questão do órgão jurisdicional nacional é essencialmente a de saber se os

24 — Acórdão de 14 de Novembro de 2002, C-112/01, Colect., p. I-10655, especialmente n.ºs 30 a 32.

25 — Já referido na nota 9, n.º 20.

26 — V. nota 3.

Estados-Membros devem definir as «modalidades adequadas» de acordo com as quais o devedor deve ser notificado do montante dos direitos e, no caso de não as definirem, se qualquer documento enviado ao devedor e que mencione o montante de direitos pode valer como comunicação, mesmo que não faça referência ao artigo 221.º do código aduaneiro nem mencione tratar-se de uma comunicação do montante dos direitos devidos.

80. Esta questão só é relevante para o litígio no processo principal se a comunicação tiver sido efectuada dentro do prazo de três anos e for válida quanto aos outros aspectos.

81. Mencionei já<sup>27</sup> que, se o código aduaneiro for aplicável, tal como considero, a carta de 27 de Fevereiro de 1995 foi enviada no prazo de três anos em todos os casos, mas não foi validamente precedida pelo registo da liquidação; e que a carta de 29 de Setembro de 1995 foi enviada no prazo de três anos relativamente a todas as importações excepto a primeira, e foi validamente precedida pelo registo da liquidação se as autoridades puderem provar que o registo foi de facto efectuado em 7 de Março de 1995. No entanto, se fosse aplicável a legislação anterior, ambas as cartas tinham sido validamente precedidas pelo «registo da liquidação» na acepção do Regulamento n.º 1697/79.

82. O artigo 221.º, n.º 1, do código aduaneiro estabelece que o montante dos direitos deve ser comunicado ao devedor «de acordo com modalidades adequadas». A redacção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1854/89 é ligeiramente diferente, mas as diferenças, que variam de acordo com as versões linguísticas, não são de modo algum substantivas. O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1697/79 dispunha que a acção para cobrança se iniciava «pela notificação ao interessado do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação de que é devedor».

83. Não parece possível que se possa deduzir desta redacção qualquer obrigação para os Estados-Membros de definirem uma forma ou procedimento especial para a comunicação. Tal como a legislação comunitária não especifica qualquer forma ou procedimento especial.

84. Todavia, nos termos do código aduaneiro e do Regulamento n.º 1854/89, a modalidade deve ser «adequada».

85. A Molenbergnatie e a Comissão sustentam de forma convincente que, em qualquer caso, para assegurar a segurança jurídica e a protecção da confiança legítima, um devedor deve poder determinar claramente a natureza, os fundamentos e os efeitos da comunicação, assim como a data em que produz esses efeitos. Contudo, tal como salienta a Comissão, na falta de normas

27 — V. n.º 72.

específicas a este respeito, o cumprimento destes critérios é uma questão de facto a ser apreciada pelo órgão jurisdicional nacional competente.

86. A resposta à quarta questão do órgão jurisdicional nacional deve, portanto, ser que

os Estados-Membros não são obrigados a especificar a forma pela qual o montante de direitos deve ser comunicado ao devedor para efeitos do artigo 221.º do código aduaneiro. No entanto, essa comunicação deve ser efectuada de maneira a permitir ao devedor determinar claramente a sua natureza, os fundamentos e os efeitos, em especial quanto ao montante dos direitos, o facto em virtude do qual ficou sujeito ao pagamento dos direitos e a data em que produz os seus efeitos.

## **Conclusão**

87. Entendo, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça deve responder ao Hof van Beroep te Antwerpen da seguinte forma:

- «1. As regras processuais constantes dos artigos 217.º a 232.º do Código Aduaneiro Comunitário são aplicáveis à cobrança de uma dívida aduaneira constituída antes de 1 de Janeiro de 1994, mas as normas de direito substantivo não são aplicáveis a situações existentes antes da entrada em vigor das mesmas.

2. O artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário exige que o registo da liquidação do montante de direitos seja efectuado antes de ser comunicado ao devedor.
  
3. Se o montante de direitos a pagar não for comunicado ao devedor no prazo de três anos imposto pelo artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro Comunitário, a dívida aduaneira não se extingue, mas deixa de ser possível prosseguir a sua cobrança, excepto nos casos especificamente estabelecidos nesse artigo.
  
4. Os Estados-Membros não são obrigados a especificar a forma pela qual o montante de direitos deve ser comunicado ao devedor para efeitos do artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário. No entanto, essa comunicação deve ser efectuada de maneira a permitir ao devedor determinar claramente a sua natureza, os fundamentos e os efeitos, em especial quanto ao montante dos direitos, o facto em virtude do qual ficou sujeito ao pagamento dos direitos e a data em que produz os seus efeitos.»