CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK apresentadas em 13 de Março de 2008 [1]

Índice

I — Introdução ..... I - 6140

II — Quadro jurídico ..... I - 6141

III — Factos e tramitação processual ..... I - 6142

A — Factos no processo principal ..... I - 6142

B — Processo no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido ..... I - 6145

1. Quanto ao primeiro fundamento ..... I - 6145

2. Quanto ao segundo fundamento ..... I - 6146

3. Quanto às medidas de organização do processo e às diligências de instrução requeridas ..... I - 6148

C — Processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes ..... I - 6149

D — Fundamentos do recurso e argumentos das partes ..... I - 6150

IV — Apreciação jurídica ..... I - 6154

A — Considerações introdutórias ..... I - 6154

1. Quanto ao direito substantivo ..... I - 6154

2. Quanto ao direito processual ..... I - 6156

B — Exame dos fundamentos do recurso ..... I - 6157

1 — Língua original: alemão.

1. Primeiro fundamento: violação do princípio da repartição de funções entre o Estado de exportação e o Estado de importação ..... I - 6157

a) Quanto à repartição de funções entre o Estado de exportação e o Estado de importação ..... I - 6157

b) Quanto à questão relativa a uma apreciação diferente em caso de abusos por parte das autoridades do Estado de exportação ..... I - 6159

2. Segundo fundamento: violação do direito de acesso ao processo ou de outros direitos de defesa ..... I - 6161

3. Terceiro fundamento: repartição do ónus da alegação e da prova ..... I - 6166

4. Quarto fundamento: renúncia às medidas de organização do processo .... I - 6170

5. Quinto fundamento: qualificação jurídica de documentos/factos relativos a alegadas faltas das autoridades turcas e da Comissão ..... I - 6171

a) Quanto às alegadas faltas das autoridades turcas ..... I - 6171

i) Qualificação dos 32 certificados A.TR.1 controvertidos como falsificações ..... I - 6171

ii) Quanto ao certificado A.TR.1 WVB D 437214 ..... I - 6172

iii) Incumprimento de um dever por parte das autoridades aduaneiras turcas relativamente aos carimbos ..... I - 6172

iv) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas relativamente ao registo de documentos oficiais ..... I - 6172

v) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas devido à sua implicação na emissão de certificados incorrectos ..... I - 6173

vi) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas no âmbito da assistência administrativa ..... I - 6173

vii) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas devido a outras circunstâncias e ao impedimento de investigações em Mersin ..... I - 6174

b) Quanto aos alegados incumprimento de deveres por parte da Comissão .. I - 6174

i) Incumprimento do dever de vigilância do regime preferencial para a Turquia..... I - 6174

ii) Incumprimento de um dever por falta de transmissão dos cunhos dos carimbos ..... I - 6175

iii) Incumprimento do dever de alertar os importadores em tempo útil .. I - 6176

iv) Incumprimento de um dever de esclarecimento e de apreciação dos factos aquando das investigações na Turquia ..... I - 6178

c) Conclusão provisória ..... I - 6178

6. Quanto ao sexto fundamento: não convocação do comité aduaneiro/ /Conselho de Associação pela Comissão ..... I - 6178

7. Quanto ao sétimo fundamento: não reconhecimento de um interesse legítimo da recorrente relativamente ao certificado A.TR.1 WVB D 437214 ... I - 6179

8. Quanto ao oitavo fundamento: apreciação de aspectos de equidade e dos riscos ..... I - 6181

9. Quanto ao nono fundamento: violação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC ..... I - 6182

V — Resultado da análise ..... I - 6184

VI — Quanto às despesas ..... I - 6184

VII — Conclusão ..... I - 6184

I — Introdução

1. No presente processo, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é chamado a decidir do recurso interposto pela sociedade CAS SpA do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, de 6 de Fevereiro de 2007, no processo CAS SpA/Comissão [2]. A recorrente no presente processo e recorrente em primeira instância (a seguir «recorrente») pede a anulação do referido acórdão, no qual o Tribunal de Primeira Instância confirmou a Decisão da Comissão, de 18 de Outubro de 2002 (REC 10/01, a seguir «decisão recorrida»), que indeferiu o pedido de reembolso de direitos de importação no montante de 1 702 340,25 euros apresentado pela recorrente relativamente a 32 certificados de importação apresentados de um total de 48 e, em consequência, julgou improcedente o seu recurso de anulação parcial daquela decisão.

2 — Acórdão de 6 de Fevereiro de 2007 (T-23/03, Colect., p. II-289, a seguir «acórdão recorrido»).

II — Quadro jurídico

Regulamentação comunitária relativa à dispensa dos direitos aduaneiros

2. No que respeita à possibilidade de dispensa de direitos de importação, o artigo 239.º do 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, a seguir «CAC»), dispõe o seguinte:

«Pode-se proceder […] à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de direitos de importação em situações […] decorrentes de circunstâncias que não envolvam qualquer artifício ou negligência manifesta por parte do interessado. As situações em que pode ser aplicada esta disposição bem como as modalidades processuais a observar para esse efeito são definidas de acordo com o procedimento do comité.»

3. O artigo 905.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 (JO L 253, p. 1, a seguir «regulamento de aplicação do CAC»), estipula, no seu n.º 1, o seguinte:

«Sempre que a autoridade aduaneira decisória, à qual foi apresentado o pedido de reembolso ou de dispensa do pagamento em conformidade com o n.º 2 do artigo 239.º do [CAC], não puder decidir com base no artigo 899.º e o pedido se apresentar acompanhado de justificações susceptíveis de constituir uma situação especial resultante de circunstâncias que não impliquem nem artifício nem negligência manifesta por parte do interessado, o Estado-Membro a que pertence esta autoridade transmitirá o caso à Comissão para que seja tratado de acordo com o procedimento previsto nos artigos 906.º a 909.º

[…]»

4. O artigo 904.º, alínea c), do regulamento de aplicação do CAC dispõe:

«Não é concedido o reembolso ou a dispensa do pagamento de direitos de importação quando, segundo o caso, o único motivo invocado em apoio do pedido de reembolso ou de dispensa do pagamento for:

[…]

c) A apresentação, ainda que de boa fé, para a concessão de um tratamento pautal preferencial para as mercadorias declaradas para introdução em livre prática, de documentos que posteriormente se verificou serem falsos, falsificados ou não válidos para a concessão desse tratamento pautal preferencial.»

5. O artigo 236.º do CAC dispõe:

«1. Proceder-se-á ao reembolso dos direitos de importação ou dos direitos de exportação na medida em que se provar que, no momento do seu pagamento, o respectivo montante não era legalmente devido ou que foi objecto de registo de liquidação contrariamente ao disposto no n.º 2 do artigo 220.º

Proceder-se-á à dispensa de pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação na medida em que se provar que, no momento do seu registo de liquidação, o respectivo montante não era legalmente devido ou que o montante foi registado contrariamente ao n.º 2 do artigo 220.º

Não será concedido qualquer reembolso ou dispensa de pagamento quando os factos conducentes ao pagamento ou ao registo de liquidação de um montante que não era legalmente devido resultarem de um artifício do interessado.

[…]»

6. O artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC dispõe que não se efectuará qualquer registo de liquidação *a posteriori* dos direitos aduaneiros a pagar quando o montante dos direitos legalmente devidos não tenha sido objecto de registo da liquidação em consequência de um erro das autoridades aduaneiras, que não podia ser razoavelmente detectado pelo devedor, tendo este, por seu lado, agido de boa fé e observado todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que se refere à declaração aduaneira.

III — Factos e tramitação processual

A — *Factos no processo principal*

7. A recorrente é uma sociedade de direito italiano, filial a 95,1% da sociedade Steinhauser GmbH (a seguir «Steinhauser»), com sede em Ravensburg (Alemanha). A actividade principal da recorrente consiste na transformação de concentrados de sumos de frutos importados; paralelamente, exerce a actividade de importadora desses produtos para Itália. É fundamentalmente a sociedade Steinhauser que mantém relações comerciais com os fornecedores estrangeiros.

8. De acordo com os factos apurados pelo Tribunal de Primeira Instância, entre 5 de Abril de 1995 e 20 de Novembro de 1997, a recorrente importou e introduziu em livre prática na Comunidade sumo de maçã e sumo de pêra concentrados, que foram

declarados como provenientes e originários da Turquia. A importação, para a Comunidade, desse tipo de produto foi efectuada por meio de certificados A TR 1, pelo que esses produtos beneficiaram da isenção de direitos aduaneiros prevista no acordo de associação e no protocolo adicional.

9. O serviço aduaneiro de Ravenna (Itália) efectuou uma fiscalização documental *a posteriori* da autenticidade do certificado A TR 1 D 141591, apresentado pela recorrente numa das operações de importação ocorridas no período compreendido entre 5 de Abril de 1995 e 20 de Novembro de 1997. Conforme o disposto no artigo 29.º da Decisão n.º 1/95, o pedido de verificação da autenticidade do referido certificado foi enviado às autoridades turcas.

10. Por ofício de 15 de Maio de 1998, as autoridades turcas informaram o serviço aduaneiro de Ravenna que resultava da fiscalização efectuada que o certificado não era autêntico, uma vez que não tinha sido emitido pelas autoridades aduaneiras turcas. Por outro lado, anunciaram que seriam efectuadas outras fiscalizações.

11. Consequentemente, as autoridades italianas procederam à fiscalização *a posteriori* de 103 certificados A TR 1 apresentados pela recorrente em diversas operações de importação.

12. Por ofício de 10 de Julho de 1998, a representação permanente da República da Turquia na União Europeia (a seguir «representação permanente turca») informou a Comissão de que os certificados A TR 1 apresentados pela recorrente, enumerados no anexo a esse ofício e relativos às exportações da sociedade turca Akman para Itália, eram falsos (false). A Comissão enviou esse ofício às autoridades italianas em 20 de Julho de 1998.

13. Entre 12 e 15 de Outubro de 1998, e entre 30 de Novembro e 2 de Dezembro de 1998, a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão (UCLAF, antecessora do OLAF) procedeu a inspecções na Turquia.

14. Por ofício de 8 de Março de 1999, a representação permanente turca informou o serviço aduaneiro de Ravenna de que 32 certificados A TR 1 apresentados pela recorrente (a seguir «certificados controvertidos»), incluindo 18 certificados enumerados no anexo ao ofício de 10 de Julho de 1998, não tinham sido emitidos nem validados pelas autoridades turcas.

15. As autoridades aduaneiras italianas entenderam que decorria de toda a correspondência que trocaram com a Comissão, a UCLAF e as autoridades turcas que estas últimas consideravam que 48 certificados A TR 1, nos quais se incluíam os certificados controvertidos, relativos a exportações para Itália efectuadas pela recorrente por intermédio da sociedade turca Akman, eram falsos ou irregulares. Os 32 certificados controvertidos [correspondentes a direitos aduaneiros no montante total de 3 296 190 LIT (liras italianas), isto é, 1 702 340,25 euros] eram considerados falsos, uma vez que não tinham sido emitidos nem validados pelas estâncias aduaneiras turcas. Em contrapartida, os outros 16 certificados (correspondentes a direitos aduaneiros no montante total de 1 904 763 758 LIT, isto é 983 728,38 euros) eram qualificados de inválidos, uma vez que, embora tivessem sido emitidos pelas autoridades aduaneiras turcas, as mercadorias em causa não eram originárias da Turquia. Como todos os 48 certificados tinham sido qualificados de falsos ou de inválidos, as mercadorias abrangidas pelos mesmos não podiam beneficiar do tratamento preferencial dado às importações de produtos agrícolas turcos. Consequentemente, as autoridades aduaneiras italianas exigiram à recorrente os direitos aduaneiros devidos, no montante total de 5 200 954 129 LIT, isto é, 2 686 068,63 euros.

16. Por carta de 28 de Março de 2000, a recorrente, baseando-se nos artigos 220.º, n.º 2, alínea b), 236.º e 239.º do Código Aduaneiro Comunitário, requereu aos serviços aduaneiros de Ravenna que não fosse efectuado um registo de liquidação *a posteriori* e o reembolso dos direitos de importação exigidos. Em apoio do seu pedido, a recorrente invocava a sua boa fé, os erros indetectáveis das autoridades competentes e as faltas imputáveis a estas.

17. Por ofício de 30 de Novembro de 2001, a República Italiana solicitou à Comissão que decidisse se se justificava não efectuar o registo de liquidação *a posteriori* dos direitos de importação exigidos à recorrente, nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, ou conceder o reembolso desses direitos nos termos do artigo 239.º do CAC.

18. Por ofício de 3 de Junho de 2002, a Comissão solicitou algumas informações complementares às autoridades italianas, que responderam por ofício de 7 de Junho de 2002.

19. Por ofício de 25 de Julho de 2002, a Comissão informou a recorrente da sua intenção de não dar uma resposta favorável ao seu pedido. Porém, antes de tomar uma decisão definitiva, a Comissão convidou a recorrente a dar-lhe a conhecer as suas eventuais observações e a consultar o processo, para tomar conhecimento dos documentos não confidenciais. Em 6 de Agosto de 2002,

os representantes da recorrente consultaram o processo administrativo nas instalações da Comissão. Além disso, assinaram uma declaração em que confirmavam terem tido acesso aos documentos referidos no anexo à mesma.

20. Por carta de 15 de Agosto de 2002, a recorrente apresentou as suas observações à Comissão. Manteve aí, em especial, a sua posição de que as autoridades aduaneiras tinham cometido erros que não podia detectar, erros esses que equiparou a faltas susceptíveis de gerar uma situação especial na acepção do artigo 239.º do CAC.

21. Em 18 de Outubro de 2002, a Comissão adoptou a decisão recorrida, a qual foi notificada à recorrente em 21 de Novembro de 2002. Em primeiro lugar, a Comissão concluiu que se justificava o registo da liquidação dos direitos de importação objecto do pedido. Todavia, em segundo lugar, a Comissão concluiu que se justificava que se efectuasse o reembolso dos direitos de importação quanto à parte do pedido relativa aos 16 certificados inválidos, na medida em que a recorrente se encontrava, a esse respeito, numa situação especial na acepção do artigo 239.º do CAC. Em terceiro lugar, no que respeita aos 32 certificados controvertidos, a Comissão concluiu, ao invés, que as circunstâncias invocadas pela recorrente não eram susceptíveis de gerar uma situação especial na acepção do artigo 239.º do CAC. Consequentemente, a Comissão decidiu, no artigo 2.º da decisão recorrida, que não se justificava que se procedesse ao reembolso dos direitos de importação correspondentes a esses certificados, no montante de 1 702 340,25 euros.

B — *Processo no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido*

22. Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 29 de Janeiro de 2003, a recorrente accionou a Comissão e pediu a anulação do artigo 2.º da decisão recorrida. Invocou três fundamentos para sustentar os seus pedidos: em primeiro lugar, a violação dos direitos de defesa, em segundo lugar, a violação do artigo 239.º do CAC e, em terceiro lugar, a violação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC.

23. A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se dignasse negar provimento ao recurso e condenar a recorrente nas despesas do processo.

24. O Tribunal de Primeira Instância negou provimento à totalidade do recurso.

1. Quanto ao primeiro fundamento

25. Com o primeiro fundamento, a recorrente alega que os seus direitos de defesa foram violados no decurso do procedimento administrativo, na medida em que, embora tivesse tido acesso ao processo que continha os documentos em que a Comissão baseou a decisão recorrida, não teve acesso, porém,

a documentos que tinham uma importância decisiva para a apreciação global que a Comissão fez da situação.

26. Julgando esse fundamento improcedente, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 88 do acórdão recorrido, que o princípio do respeito dos direitos de defesa exige neste domínio apenas que o interessado possa dar a conhecer, em tempo útil, a sua posição quanto aos elementos — incluindo os documentos — que a Comissão utilizou para fundamentar a sua decisão desfavorável e que, portanto, a Comissão não tem de facultar, por sua própria iniciativa, o acesso a todos os documentos que tenham uma eventual ligação com o caso concreto que lhe foi submetido no âmbito de um pedido de dispensa.

27. Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância decidiu, no n.º 92, que a circunstância de os documentos que a recorrente não teria podido consultar durante o processo administrativo não serem expressamente mencionados na decisão recorrida, não exclui que esta se possa ter baseado nalguns desses documentos. Não se pode considerar que o mesmo valha para toda a vasta correspondência a que a recorrente se refere, dado que pelo menos alguns destes documentos se referem apenas ao contexto do processo. Quanto a estes documentos «relativos ao contexto», o Tribunal de Primeira Instância decidiu que a eventual omissão da transmissão de documentos que não serviram de base à decisão recorrida não é relevante, visto que os mesmos não podiam, de qualquer modo, ter repercussões na decisão recorrida. Por conseguinte, julgou improcedente o primeiro fundamento, na parte que dizia respeito à não transmissão desses documentos.

28. Relativamente aos documentos em que a Comissão baseou a decisão controvertida, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.ºs 98 a 100 do acórdão recorrido, que a recorrente consultou o processo nas instalações da Comissão e assinou uma declaração escrita em que confirmou expressamente ter tido acesso a todos os documentos com um nexo directo e indirecto com o litígio. Além disso, foi junta a essa declaração uma lista em que eram enumerados todos os documentos a que o representante da recorrente teve acesso. Com base nesta lista, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a recorrente tinha, efectivamente, tido acesso a vários documentos, que afirmava não ter podido consultar.

29. Quanto às comunicações trocadas pela Comissão e pela UCLAF com as autoridades turcas e com as autoridades aduaneiras nacionais dos Estados-Membros, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que nenhum elemento permite supor que a Comissão baseou a decisão recorrida em documentos diferentes dos que constam do processo a que a recorrente teve acesso aquando da consulta de 6 de Agosto de 2002.

2. Quanto ao segundo fundamento

30. O segundo fundamento, baseado na violação do artigo 239.º do CAC e igualmente julgado improcedente pelo Tribunal de Primeira Instância, articula-se em torno de quatro vertentes. A primeira diz respeito à qualificação incorrecta do certificado de circulação A.TR.1 D 437214. Na segunda e

terceira vertentes são indicadas faltas graves alegadamente cometidas pelas autoridades turcas e pela Comissão, para demonstrar a existência de uma situação especial na acepção do artigo 239.º do CAC. Por último, a quarta vertente diz respeito à inexistência de negligência manifesta por parte da recorrente e à apreciação dos riscos comerciais.

31. Relativamente à primeira parte do segundo fundamento, o Tribunal de Primeira Instância lembrou, em primeiro lugar, que a determinação da origem das mercadorias se baseia numa repartição das competências entre as autoridades do Estado de exportação e as do Estado de importação, no sentido de que as autoridades do Estado de exportação determinam a origem e, em seguida, examinou a correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades italianas e turcas. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância referiu no n.º 122 que a Comissão se baseou essencialmente no ofício das autoridades turcas ao serviço aduaneiro de Ravenna, de 8 de Março de 1999, no tocante à parte da decisão recorrida relativa aos certificados falsificados. Contudo, ao comparar o teor deste ofício com o teor das comunicações subsequentes das autoridades turcas, o Tribunal de Primeira Instância determinou existirem ambiguidades no que respeita à qualificação do certificado D 437214 e que a Comissão não podia validamente concluir, antes de adoptar a decisão recorrida, que o certificado D 437214 fora falsificado (n.ºs 124 e 128). Porém, segundo o Tribunal de Primeira Instância, isto não é suficiente para anular a decisão recorrida, atendendo ao teor de um ofício de 22 de Agosto de 2003, isto é, posterior à decisão controvertida, no qual as autoridades turcas confirmaram as suas conclusões constantes do ofício de 8 de Março de 1999, porque a recorrente não tinha qualquer interesse legítimo na anulação de uma decisão com fundamento em vício de forma quando, na sequência dessa anulação, só podia ser adoptada uma nova decisão, idêntica, quanto ao fundo, à que tinha sido anulada (n.º 133).

32. Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância examinou a segunda parte do segundo fundamento, relativa a várias alegações de faltas imputadas às autoridades turcas, que assentam essencialmente na tese de que os certificados controvertidos foram efectivamente emitidos e visados pelas referidas autoridades.

33. Neste contexto, o Tribunal de Primeira Instância declarou primeiro, nos n.ºs 150 a 152 do acórdão recorrido, que a verificação do carácter original ou falsificado dos documentos emitidos pelas autoridades turcas é da competência exclusiva destas autoridades e que, por outro lado, estas autoridades tinham concluído que os certificados controvertidos eram falsificados. Em seguida, rejeitou o argumento da recorrente, de que os cunhos dos carimbos e as assinaturas apostas nos certificados controvertidos indicam que os mesmos parecem ter sido emitidos e autenticados pelas autoridades turcas. Além disso, a manutenção de registos dos certificados emitidos pelas autoridades turcas não está expressamente prevista nem no acordo de associação nem nas suas disposições de aplicação (n.º 161). O Tribunal de Primeira Instância declarou ainda que a apresentação de documentos que se revelam falsos não permite, *per se*, concluir que houve qualquer colusão entre os exportadores e as autoridades aduaneiras que os emitiram (n.ºs 167 e 168). Finalmente, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que as autoridades turcas

cumpriram as suas obrigações em matéria de assistência administrativa e que os argumentos da recorrente não são corroborados por nenhum elemento de prova (n.os 216 a 218).

34. Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância examinou a terceira parte do segundo fundamento, que diz respeito a uma série de faltas imputadas à Comissão Europeia.

35. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância lembrou, antes de mais, as investigações efectuadas pela UCLAF na Turquia e decidiu que não foi demonstrado que a Comissão se tinha deparado com dificuldades no âmbito da assistência administrativa acordada com a República da Turquia, que teriam justificado a consulta do Conselho de Associação ou do comité misto da união aduaneira (n.os 238 a 240). O Tribunal de Primeira Instância entendeu ainda que nem o acordo de associação nem as decisões do Conselho de Associação nem as disposições comunitárias aplicáveis prevêem qualquer obrigação de comunicar espécimes de carimbos e de assinaturas entre as partes contratantes (n.os 249 a 257), de informar os importadores em caso de dúvidas quanto à validade de transacções aduaneiras efectuadas por estes no quadro de um regime preferencial (n.º 270) ou de adopção de um determinado método de investigação pela UCLAF (n.º 284).

36. A quarta parte do segundo fundamento, respeitante à inexistência de negligência manifesta da recorrente, foi rejeitada como inoperante pelo Tribunal de Primeira Instância, após ter notado que a Comissão não se pronunciou, na parte da decisão recorrida relativa aos certificados falsificados, sobre a questão da diligência ou negligência da recorrente (n.os 295 e 296).

37. O Tribunal de Primeira Instância rejeitou depois o terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, dado que a recorrente não logrou demonstrar que um comportamento por parte das autoridades competentes tinha contribuído para a emissão ou aceitação dos certificados controvertidos, que se verificou serem falsos (n.os 303 a 307).

3. Quanto às medidas de organização do processo e às diligências de instrução requeridas

38. Finalmente, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou as provas oferecidas e as diligências de instrução requeridas pela recorrente como desnecessárias ou como irrelevantes ou não necessárias para a resolução do litígio (n.os 314 a 333).

C — *Processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes*

39. Por petição de 13 de Abril de 2007, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Abril de 2007, a recorrente interpôs o presente recurso.

40. A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— Anular o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Fevereiro de 2007 no processo T-23/03;

— Julgar procedentes os pedidos formulados em primeira instância; subsidiariamente, remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este decida a causa;

— Deferir os pedidos de medidas de organização do processo, apresentados pela recorrente por requerimentos de 28 de Janeiro de 2003 e de 4 e 11 de Agosto de 2003;

— Condenar a recorrida em primeira instância nas despesas do processo.

41. Por petição de 22 de Junho de 2007, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de Junho de 2007, a Comissão apresentou a resposta, na qual pede que o Tribunal se digne:

— Julgar o recurso totalmente improcedente;

— Julgar procedentes todos os pedidos formulados pela Comissão em primeira instância, e

— Condenar a recorrente nas despesas do processo, incluindo as despesas na primeira instância.

42. Por despacho de 30 de Julho de 2007, o Presidente do Tribunal de Justiça declarou que não era necessária a apresentação de réplica.

43. Decorrida a fase escrita realizou-se, em 10 de Janeiro de 2008, uma audiência na qual as partes apresentaram as suas observações orais.

D — *Fundamentos do recurso e argumentos das partes*

44. A título preliminar, a Comissão nota que o recurso assenta inteiramente na premissa de que os certificados controvertidos não foram falsificados. No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que os 32 certificados A.TR.1 controvertidos tinham sido falsificados e que não tinham sido emitidos pelas autoridades aduaneiras turcas. Segundo a Comissão, o recurso visa contestar esta apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância sendo, por isso, inadmissível. Além disso, a Comissão suscita questões prévias de inadmissibilidade relativamente a certos fundamentos.

45. A recorrente invoca nove fundamentos em apoio do seu recurso.

46. Com o seu primeiro fundamento, a *recorrente* defende que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao concluir que as autoridades turcas tenham competência exclusiva para examinar a autenticidade ou exactidão dos certificados de circulação de mercadorias A.TR.1. Nesta medida, a recorrente mantém que, quando existem suficientes indícios objectivos do envolvimento das autoridades aduaneiras competentes de um Estado terceiro nas irregularidades em questão, ou mesmo uma suspeita concreta de tal comportamento, cessa a competência exclusiva.

47. Segundo a *Comissão,* não existe qualquer motivo para pôr em causa a repartição de funções entre as autoridades aduaneiras turcas e comunitárias, atendendo a que o Tribunal de Primeira Instância concluiu que não tinha sido demonstrado qualquer envolvimento das autoridades turcas na falsificação dos certificados controvertidos.

48. Com o seu segundo fundamento, a *recorrente* alega que o Tribunal de Primeira Instância entendeu erradamente que o direito de acesso ao processo só se refere aos documentos em que a Comissão baseou a decisão controvertida. O direito de acesso ao processo deve compreender também o acesso a documentos confidenciais. Pelo menos, a Comissão deve assinalar a existência de documentos confidenciais e juntar um resumo não confidencial.

49. A *Comissão* contrapõe que os argumentos da recorrente não encontram qualquer apoio no direito comunitário.

50. Com o seu terceiro fundamento, a *recorrente* critica o Tribunal de Primeira Instância por ter posto inteiramente a seu cargo o ónus da prova relativamente às circunstâncias de facto que caracterizam a existência de uma «situação especial», na acepção do artigo 239.º do CAC e do artigo 905.º do regulamento de aplicação deste código, na medida em que se trata de factos ocorridos em países terceiros (neste caso, a Turquia) ou de factos que estão na esfera de acção e de influência da Comissão. Uma tal repartição do ónus da prova exige da recorrente

algo impossível e não razoável. Alega ter cumprido os seus deveres em matéria de prova ao apresentar indícios objectivos que levantam dúvidas sérias e sugerem uma certa probabilidade relativamente às referidas irregularidades.

51. Segundo a *Comissão,* não se trata neste caso de uma questão da repartição do ónus da prova. Pelo contrário, a questão da repartição do ónus da prova só se coloca quando uma alegação factual controvertida é, pelo menos em princípio, susceptível de ser provada. A inversão do ónus da prova teria por consequência, em contrapartida, lançar *a priori* uma «suspeita geral» sobre ela própria, as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e de Estados terceiros, impondo-lhes a apresentação — muitas vezes impossível — da contraprova. Além disso, a Comissão afirma que se trata de meras suspeitas da recorrente e não de indícios objectivos.

52. Com o seu quarto fundamento, a *recorrente* defende que o Tribunal de Primeira Instância, ao não admitir as provas que ofereceu e as diligências de instrução que requereu, violou o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. É tanto mais assim quanto o Tribunal de Primeira Instância lhe impôs exigências muito rigorosas quanto ao ónus da prova. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância concluiu erradamente que o seu pedido de apresentação de documentos do dossier administrativo não tinha objecto (n.º 313), dado que o seu pedido se referia, por um lado, a todos os documentos no dossier e, por outro, apenas a título exemplificativo a certos documentos como, por exemplo, o relatório do OLAF de 9 de Dezembro de 1998.

53. A *Comissão* afirma que o Tribunal de Primeira Instância rejeitou correctamente as provas oferecidas e requeridas pela recorrente por não serem necessárias nem relevantes, porque o dossier continha já as provas pertinentes e consistentes.

54. O quinto fundamento refere-se a erros que o Tribunal de Primeira Instância teria cometido a nível da qualificação jurídica de documentos/factos no que toca a faltas das autoridades turcas e da Comissão.

55. Quanto às alegadas faltas das autoridades turcas, a *recorrente* entende, em primeiro lugar, que a interpretação e qualificação dos certificados controvertidos pelo Tribunal de Primeira Instância enferma de erro de direito. Em segundo lugar, critica a interpretação feita pelo Tribunal de Primeira Instância da falsificação do certificado A.TR.1 D 437214. Em terceiro lugar, refere que a comparação dos cunhos dos carimbos que figuram nos certificados reconhecidos como irregulares com os qualificados de falsos não revela qualquer diferença, o que mostra que os certificados controvertidos foram erradamente qualificados como falsificações. Em quarto lugar, a recorrente defende que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao não reconhecer que o registo dos certificados emitidos era uma obrigação jurídica que se impunha à Turquia por força de várias disposições das Decisões n.º 1/95 e n.º 1/96. Critica ainda o raciocínio do Tribunal de Primeira Instância, segundo o qual os falsários teriam todo o interesse em utilizar, para certificados falsificados, um número de registo correspondente a um certificado regular. A este respeito, baseia-se

na premissa de que uma dupla importação com o mesmo número de registo chamaria logo a atenção, tanto mais que o porto de importação era Ravenna e que não foi detectado em qualquer caso um duplo número de registo. Em quinto lugar, a recorrente afirma que as autoridades turcas estavam envolvidas na emissão dos certificados controvertidos, dado que ao procederem ao desalfandegamento para exportação, estas autoridades poderiam ter impedido a utilização dos certificados falsificados, controlando os certificados apresentados e a mercadoria. Em sexto lugar, a recorrente contesta a apreciação jurídica do Tribunal de Primeira Instância relativamente ao alegado incumprimento de um dever das autoridades turcas no âmbito da assistência administrativa e, em especial, a afirmação de que estas autoridades não entraram em contradição. Finalmente, invoca várias circunstâncias que, segundo ela, demonstram o envolvimento das autoridades turcas na emissão dos certificados controvertidos.

56. A título preliminar, a *Comissão* defende que a recorrente ignora a natureza das conclusões do Tribunal de Primeira Instância relativas ao quinto fundamento. Este não se refere a questões jurídicas, mas contém apreciações factuais, que não podem ser objecto de um recurso para o Tribunal de Justiça. Alega, além disso, que no âmbito do quinto fundamento, a recorrente volta a aduzir, de modo inadmissível, os argumentos que utilizou em primeira instância. Entende que a recorrente não logra demonstrar em que medida o Tribunal de Primeira Instância teria cometido, a este respeito, um erro de direito. As suas alegações são desprovidas de substância e de qualquer força probatória. A manutenção de registos não está prevista nem no acordo de associação nem em qualquer outra das disposições aqui aplicáveis.

57. Quanto às alegadas faltas da Comissão, a *recorrente* entende que existem suficientes indícios objectivos de violações sistemáticas e deliberadas por parte das autoridades turcas competentes, que deviam ter justificado o reforço do controlo do regime preferencial pela Comissão. Baseando-se no artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC e no artigo 4.º da Decisão 1/96, a recorrente defende que a República da Turquia e a Comissão estavam juridicamente obrigadas, também durante o período em questão (1995 a 1997), a transmitir ou requerer os espécimes dos carimbos utilizados pelas autoridades aduaneiras turcas às autoridades aduaneiras competentes. O Tribunal de Primeira Instância também cometeu um erro de direito ao não ter concluído que a Comissão estava obrigada a avisar os importadores de concentrados de sumo de fruta, o mais tardar até final de 1994/início de 1995, de irregularidades na Turquia no âmbito da emissão de certificados de circulação de mercadorias A.TR.1. Além disso, a UCLAF não cumpriu as suas obrigações, decorrentes dos artigos 1.º e 3.º do Regulamento (CE) n.º 1073/99, de proceder a uma investigação correcta na Turquia, dado que não adoptou determinados métodos de investigação.

58. A *Comissão* considera que a recorrente se limita de novo a contestar o apuramento e a apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância. Afirma que, à luz das normas jurídicas aqui aplicáveis, nem ela nem a Turquia estavam obrigadas a transmitir espécimes de carimbos ou de assinaturas. Quanto ao dever de avisar os importadores que, segundo a recorrente

recaía sobre a Comissão, esta lembra que as importações aqui controvertidas datam do período compreendido entre Abril de 1995 e Novembro de 1997, ao passo que as dúvidas quanto à autenticidade e à veracidade do conteúdo dos certificados turcos A.TR.1 só surgiram posteriormente, a saber, depois de 1998.

59. Com o seu sexto fundamento, a *recorrente* critica o Tribunal de Primeira Instância por não ter qualificado como comportamento faltoso a não convocação do Comité Aduaneiro/Conselho de Associação pela Comissão. Invoca, a este respeito, o acórdão dito «televisores turcos» [3].

60. A *Comissão* argumenta que não existia qualquer motivo para consultar o comité aduaneiro ou o Conselho de Associação, face à cooperação constante e irrepreensível das autoridades turcas.

61. Com o seu sétimo fundamento, a *recorrente* alega que o Tribunal de Primeira Instância ignorou o seu interesse legítimo na anulação da decisão controvertida relativamente ao certificado A.TR.1 D 437214, dado que, atendendo ao prazo de três anos previsto no artigo 218.º, n.º 3, do CAC, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância sobre uma suposta «falsificação» do certificado D 437214 já não permitiria cobrar, através de uma nova decisão, os direitos aduaneiros que tinham sido dispensados/reembolsados.

62. A *Comissão* entende que a recorrente efectua uma interpretação incorrecta do artigo 905.º e seguintes do regulamento de aplicação do CAC e do artigo 218.º, n.º 3, do CAC, dado que a decisão aqui controvertida foi adoptada dentro dos prazos previstos e não foi anulada pelo Tribunal de Primeira Instância.

63. Com o seu oitavo fundamento, a *recorrente* critica o Tribunal de Primeira Instância por não ter tido em conta que, mesmo supondo que os certificados controvertidos fossem falsos, não seria equitativo, tendo em conta as faltas graves das autoridades turcas e da Comissão, face à relação entre o operador económico e a Administração, impor ao primeiro um prejuízo que decorre da decisão controvertida.

64. A *Comissão* lembra que não se pronunciou, na decisão controvertida, sobre a questão da diligência ou negligência da recorrente e que, por conseguinte, os argumentos desta relativos a tal questão são inoperantes.

65. Com o seu nono fundamento, a *recorrente* critica o Tribunal de Primeira Instância por ter negado a participação activa das autoridades aduaneiras turcas na emissão e utilização dos 32 certificados A.TR.1 em causa, na acepção do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC.

3 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Maio de 2001, Kaufring e o. (T-186/97, T-187/97, T-190 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Colect., p. II-1337).

66. A este respeito, a *Comissão* afirma que, tratando-se no caso em apreço de certificados falsificados que não foram emitidos pelas autoridades turcas, não pode existir qualquer «erro activo» destas autoridades, na acepção do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC.

IV — Apreciação jurídica

A — *Considerações introdutórias*

1. Quanto ao direito substantivo

67. Em 22 de Outubro de 1992 entrou em vigor o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1994, nos termos do seu artigo 253.º As disposições de direito aduaneiro dispersas por inúmeros regulamentos e directivas comunitárias foram compiladas, no quadro da união aduaneira, num código aduaneiro que inclui as disposições de aplicação a adoptar a nível comunitário e nacional. As disposições gerais e regras processuais do código aduaneiro destinam-se a garantir, com base no conceito do mercado interno, a aplicação uniforme de todas as medidas pautais e outras, também de política agrícola e de política comercial, tomadas pela Comunidade no âmbito das trocas comerciais entre ela e países terceiros. A codificação do direito aduaneiro comunitário não se limitou à reprodução técnico-jurídica das normas aduaneiras existentes; ao mesmo tempo foram também efectuadas alterações destinadas a dotar de maior coerência e simplicidade a legislação aduaneira e a integrar as lacunas existentes, a fim de criar uma legislação comunitária completa neste domínio. Em matéria de cobrança *a posteriori*, reembolso e dispensa do pagamento de direitos de importação e de exportação, entre outras, o Código Aduaneiro inclui novas disposições que, em parte, mantiveram o regime anterior e, em parte, introduziram modificações [4].

68. Entre as disposições comunitárias mais antigas, que foram revogadas com a introdução do Código Aduaneiro, contava-se, nos termos do artigo 251.º do CAC, o Regulamento (CEE) n.º 1697/79 [5], cujo artigo 13.º é considerado um predecessor do actual artigo 239.º do CAC [6] e foi interpretado várias vezes pelo Tribunal de Justiça. Tal como este regime anterior, o artigo 239.º do CAC

4 — V. Dollen, M., «Nacherhebung, Erstattung und Erlass von Abgaben nach dem neuen Zollkodex», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, caderno 24/1993, pp. 754, 755; Berr, C./Trémeau, H., *Le droit douanier*, 4.ª edição, Paris 1997, p. 219.

5 — Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, 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.

6 — V. Müller-Eiselt, P., «Nacherhebung — Erlass — Erstattung — Gedanken zum Vertrauensschutz in die Zollerhebung», *Vertrauensschutz in der Europäischen Union*, Colónia 1998, p. 106.

constitui uma disposição geral assente em considerações de equidade [7], no quadro da qual, para assegurar a protecção da confiança legítima em situações diferentes das que ocorrem mais frequentemente na prática e estão expressamente reguladas, pode ser concedido o reembolso ou a dispensa do pagamento de direitos de importação em princípio devidos, desde que as pessoas em causa não tenham agido com artifício ou negligência manifesta. Ao decidir se existe uma situação especial na acepção desta norma, a Comissão deve, no âmbito do amplo poder de apreciação de que dispõe, apreciar os factos no seu conjunto, o interesse da Comunidade na observância das disposições aduaneiras e o interesse do operador económico de boa fé em não suportar prejuízos que excedam o risco comercial ordinário.

69. A disposição geral do artigo 239.º do CAC aplica-se, em especial, quando as circunstâncias que caracterizam a relação entre o operador económico e a administração são de tal ordem que não é equitativo impor a esse operador um prejuízo que, em condições normais, não teria sofrido [8]. Em princípio, a jurisprudência do Tribunal de Justiça exige que o operador económico em causa se encontre, relativamente aos outros operadores que exercem a mesma actividade, numa «situação excepcional» [9]. Os casos em que se verificam tais «situações especiais» na acepção do artigo 239.º do CAC foram precisados quer pela jurisprudência do Tribunal de Justiça quer pelo legislador comunitário no regulamento de aplicação do CAC [10].

70. O direito comunitário exclui expressamente o reconhecimento de tal situação especial, pelo menos nos termos do

7 — Acórdãos de 12 de Março de 1987, Cerealmangimi e Italgrani/Comissão (244/85 e 245/85, Colect., p. 1303, n.º 10), e de 18 de Janeiro de 1996, SEIM (C-446/93, Colect., p. I-73, n.º 41). Sack, J., *Zollrecht, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, tomo 1, C. II, n.º 82, p. 27, só menciona o artigo 905.º do regulamento de aplicação do CAC como a regra de equidade extremamente importante na prática, ao que parece porque esta disposição contém os requisitos da própria «situação especial». Outros autores como, por exemplo, Müller-Eiselt, P., loc. cit. (nota 6), p. 106, referem apenas ou essencialmente o artigo 239.º do CAC como disposição determinante. Seria mais correcto indicar o artigo 239.º, n.º 1, segundo travessão, do CAC, em conjugação com o artigo 905.º do regulamento de aplicação do CAC como base jurídica para a dispensa ou o reembolso de direitos de importação devido a uma situação especial.

8 — Acórdão de 26 de Março de 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, Colect., p. 1525, n.º 22).

9 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Fevereiro de 1999, Trans-Ex-Import (C-86/97, Colect., p. I-1041, n.º 21), e de 7 de Setembro de 1999, De Haan Beheer (C-61/98, Colect., p. I-5003, n.º 52); acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Maio de 2001, Kaufring e o., (já referido na nota 3, n.º 218).

10 — Segundo Huchatz, W., *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts* (edição Witte, P./Wolffgang, H.-M.), Hamm 2007, p. 414, a interpretação deste conceito jurídico indeterminado é esboçada pelo Tribunal de Justiça e pela Comissão. O artigo 239.º do CAC prossegue dois objectivos. Por um lado, acrescenta aos casos previstos nos artigos 236.º, 237.º e 238.º uma lista de casos individuais estabelecido no regulamento de aplicação do CAC (artigo 900.º do regulamento de aplicação do CAC), nos quais é também possível o reembolso ou a dispensa do pagamento. O facto de esta lista ter sido incluído no regulamento de aplicação do CAC permite à Comissão, no âmbito das suas competências legislativas delegadas, nos termos do artigo 202.º, terceiro travessão, CE, incluir nesse grupo outros casos individuais, por exemplo, sob proposta das administrações aduaneiras nacionais ou com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em segundo lugar, a administração nacional está habilitada, além dos casos enumerados nos artigos 236.ºa 238.º e no artigo 900.º do regulamento de aplicação do CAC, a conceder uma dispensa ou um reembolso em casos «especiais», resultantes de circunstâncias que não impliquem nem artifício nem negligência manifesta por parte do interessado (artigo 899.º, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação do CAC). Porém, a enumeração dos casos de reembolso no CAC e no regulamento de aplicação do CAC não é exaustiva, dado que há outros factos que justificam o reembolso. Assim, podem entrar em linha de conta considerações de equidade e relativas à justiça no caso concreto. Também aqui é especialmente importante a jurisprudência dos tribunais comunitários. Assim, Huchatz, W., *Zollkodex* (editado por Witte, P.), 4.ª edição, Munique 2006, artigo 239.º, n.º 30, assinala que, para determinar o conceito de «situações especiais» na acepção do artigo 239.º, n.º 1, segundo travessão, do CAC e do artigo 905.º do regulamento de aplicação do CAC, pode atender-se à jurisprudência, sobretudo do Tribunal de Justiça (também à relativa ao direito anterior).

artigo 904.º do regulamento de aplicação do CAC, quando são apresentados, de boa fé, documentos ou certificados para fins preferenciais, que posteriormente se verifica serem falsos ou falsificados. Ao adoptar este critério de exclusão, o legislador comunitário plasmou na legislação aduaneira comunitária a jurisprudência até aí proferida pelo Tribunal de Justiça [11].

71. Atendendo a que, por um lado, a recorrente contestou em primeira instância a decisão da Comissão através de um recurso de anulação, nos termos do artigo 230.º CE, alegando essencialmente que o seu caso constituía uma situação especial na acepção do artigo 239.º, n.º 1, segundo travessão, do CAC, conjugado com o artigo 905.º do regulamento de aplicação do CAC e, por outro, o artigo 904.º do regulamento de aplicação do CAC parece opor-se, pelo menos à primeira vista, ao seu pedido de dispensa do pagamento de direitos de importação, deve considerar-se que as disposições supramencionadas constituem o quadro jurídico-material no qual o Tribunal de Justiça terá de decidir sobre a admissibilidade e o mérito do presente recurso.

11 — V. o acórdão fundamental de 13 de Novembro de 1984, Van Gend & Loos (98/83 e 230/83, Recueil, p. 3763, n.os 15 a 17), no qual a recepção de certificados de origem inválidos não foi reconhecida como uma circunstância especial com a justificação de que este facto se insere na categoria dos riscos profissionais a que um despachante aduaneiro se expõe, pela própria natureza da sua actividade. V. também acórdãos de 11 de Dezembro de 1980, Acampora (827/79, Recueil, p. 3731, n.º 8), de 27 de Junho de 1991, Mecanarte (C-348/89, Colect., p. I-3277, n.º 24), e de 17 de Julho de 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, Colect., p. I-4209, n.os 57 a 60).

2. Quanto ao direito processual

72. No plano processual, atendendo às observações extensas e bastante detalhadas da recorrente sobre a forma exacta como se desenrolaram os acontecimentos na origem do presente litígio, penso que é imperativo lembrar que, nos termos do artigo 225.º, n.º 1, segundo parágrafo, CE, o recurso para o Tribunal de Justiça está limitado às questões de direito. O artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça precisa que o recurso pode ter por fundamento a incompetência do Tribunal de Primeira Instância, irregularidades processuais [...] ou a violação do direito comunitário.

73. Por conseguinte, ao determinar se uma censura é admissível no âmbito de um recurso, deve ter-se em conta que o recurso tem por objectivo controlar a aplicação do direito pelo Tribunal de Primeira Instância e, de modo algum, a repetição do processo da primeira instância. A mera repetição dos argumentos apresentados em primeira instância constitui um argumentário inadmissível em sede de recurso. Pelo contrário, o recurso deve indicar de modo preciso quer os elementos criticados do acórdão recorrido quer os argumentos nos quais se baseia o pedido de anulação [12].

12 — Rengeling, H.-W./Middeke, A./Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Uni*on, Munique 2003, § 28, n.os 22 e 24, pp. 500, 501. Acórdãos de 6 de Março de 2003, Interporc/Comissão (C-41/00 P, Colect., p. I-2125, n.º 15), e de 29 de Abril de 2004, Comissão/CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, Colect., p. I-3801, n.º 48).

B — *Exame dos fundamentos do recurso*

1. Primeiro fundamento: violação do princípio da repartição de funções entre o Estado de exportação e o Estado de importação

a) Quanto à repartição de funções entre o Estado de exportação e o Estado de importação

74. Relativamente à alegada violação do princípio da repartição de funções entre as autoridades competentes do Estado de exportação e do Estado de importação ao apreciar a autenticidade e a exactidão dos certificados de circulação de mercadorias, cabe notar que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância nos n.os 120, 121, 150, 323 e 324 do acórdão recorrido, para as quais a recorrente remete na sua petição de recurso, foram tiradas com base nas disposições do acordo de associação entre a CEE e a República da Turquia e na jurisprudência assente do Tribunal de Justiça.

75. O artigo 15.º da Decisão n.º 1/96 dispõe que o controlo da autenticidade e da exactidão dos certificados será efectuado no âmbito da assistência mútua, prevista no artigo 29.º e no anexo 7 da Decisão n.º 1/95. Nos termos dos artigos 3.º e 4.º deste anexo, esta assistência administrativa é prestada através da troca, entre as autoridades das partes contratantes, a pedido ou oficiosamente, dos esclarecimentos relativos a operações conhecidas ou previstas que constituam ou possam constituir uma infracção à legislação aduaneira. A eficácia deste sistema de cooperação administrativa pressupõe necessariamente uma repartição das competências entre as autoridades envolvidas, que é expressamente reconhecida pelo Tribunal de Justiça.

76. É jurisprudência assente que a determinação da origem das mercadorias se baseia numa repartição das competências entre as autoridades do Estado de exportação e as do Estado de importação, no sentido de que a origem é determinada pelas autoridades do Estado de exportação, sendo o funcionamento do regime assegurado graças à cooperação entre as administrações interessadas. Este sistema justifica-se pelo facto de as autoridades do Estado de exportação serem as que estão em melhor situação para verificar directamente os factos que condicionam a origem [13]. Esta repartição das competências apresenta também a vantagem de conduzir a resultados certos e uniformes no que diz

13 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 1984, Les Rapides Savoyards e o. (218/83, Colect., p. 3105, n.º 26), relativo ao Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça de 22 de Julho de 1972, de 7 de Dezembro de 1993, Huygen e o. (C-12/92, Colect., p. I-6381, n.os 24 e 25), relativo ao Acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Áustria, de 22 de Julho de 1972, e de 5 de Julho de 1994, Anastasiou e o. (C-432/92, Colect., p. I-3087, n.º 38), relativo ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República de Chipre. V. também acórdão de 14 de Maio de 1996, Faroe Seafood e o. (C-153/94 e C-204/94, Colect., p. I-2465, n.º 19).

respeito à identificação da origem das mercadorias e de evitar assim desvios de tráfico e distorções de concorrência no comércio.

77. Este mecanismo só pode funcionar se a administração aduaneira do Estado de importação reconhecer as apreciações legitimamente feitas pelas autoridades do Estado de exportação [14]. Conforme o Tribunal de Justiça explicou no acórdão Les rapides Savoyards e o. [15], no âmbito de acordos internacionais de comércio livre que estipulam obrigações recíprocas entre a Comunidade e um Estado terceiro, o reconhecimento pelas administrações aduaneiras dos Estados-Membros das decisões tomadas legalmente pelas autoridades desse Estado terceiro é também necessário para que a Comunidade possa reclamar, por seu lado, da parte das autoridades aduaneiras do referido Estado, o respeito pelas decisões tomadas pelas autoridades dos Estados-Membros relativas à origem dos produtos exportados da Comunidade para este último.

78. É certo que as autoridades aduaneiras do Estado de importação não estão juridicamente obrigadas a conceder ao importador o tratamento preferencial pedido quando é apresentado um certificado para fins preferenciais. Mas, desde que o certificado para fins preferenciais tenha sido emitido de forma correcta, beneficia de uma presunção jurídica de exactidão material. Por consequência, a apresentação do certificado para fins preferenciais tem efeito vinculativo pelo menos quanto aos factos, isto é, quanto ao apuramento dos factos pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação [16].

79. Daqui decorre que, em conformidade com o acordo de associação, as autoridades aduaneiras do Estado de importação não podem recusar a aplicação do tratamento preferencial a uma mercadoria importada ao abrigo de um certificado regularmente emitido pelas autoridades aduaneiras do Estado de exportação.

80. Mesmo quando as autoridades aduaneiras do Estado de importação têm dúvidas fundadas quanto à verdadeira origem dessa mercadoria, só podem pedir às autoridades aduaneiras do Estado de exportação um controlo *a posteriori* dessa origem [17].

81. Este sistema de cooperação e de repartição de funções entre as autoridades aduaneiras implica necessariamente que estas autoridades fiquem também vinculadas pelas conclusões desse controlo *a posteriori*, quando as autoridades aduaneiras do Estado de exportação puderem determinar a origem das mercadorias em causa. Só no caso especial de as autoridades aduaneiras do Estado de exportação não estarem em condições de efectuar regularmente o controlo *a posteriori* é que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as autoridades aduaneiras do Estado de importação podem proceder, elas

14 — Acórdãos Faroe Seafood e o. (já referido na nota 13, n.º 20) e de 9 de Fevereiro de 2006, Sfakianakis (C-23/04 a C-25/04, Colect., p. I-1265, n.º 23).

15 — Já referido na nota 13, n.º 27.

16 — Prieß, H.-J., *Zollkodex*, loc. cit. (nota 10), artigo 27.º, n.º 41.

17 — V. conclusões do advogado-geral P. Léger de 20 de Outubro de 2005, Sfakianakis, já referido na nota 14,, n.º 33.

próprias, à verificação da autenticidade e da exactidão do certificado controvertido e ter em consideração outras provas da origem das mercadorias em causa [18].

82. Ao contrário do que sustenta a recorrente, a jurisprudência não pode, de modo algum, ser interpretada no sentido de que existe um direito de controlo do Estado de importação, que lhe permitiria examinar e pôr em causa a legalidade e, em seguida, todos os aspectos da apreciação efectuada pelo Estado de exportação. Pelo contrário no acórdão Pascoal & Filhos [19], o Tribunal de Justiça decidiu que o facto de as autoridades competentes do Estado de exportação declararem, na sequência de um controlo *a posteriori*, que um certificado não cobre as mercadorias realmente exportadas permite, por si só, às autoridades do Estado de importação concluir que os direitos legalmente devidos não foram exigidos e, em consequência, cobrar esses direitos. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que nada no regime controvertido obriga estas últimas autoridades a verificarem a exactidão dos resultados do controlo ou a origem da mercadoria.

83. Por conseguinte, de harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e como o Tribunal de Primeira Instância correctamente declarou nos n.os 120 e 121 do acórdão recorrido, deve concluir-se que as autoridades italianas e a Comissão estavam, em princípio, vinculadas à apreciação das autoridades turcas quanto à autenticidade dos 32 certificados controvertidos. Não há qualquer razão objectiva para alterar a repartição de competências estabelecida por lei entre as autoridades aduaneiras turcas e comunitárias. Pelo contrário, há que concordar com a Comissão em que as autoridades aduaneiras comunitárias também não estariam em condições de apreciar, elas próprias, se os certificados de exportação de um Estado terceiro que lhes foram apresentados eram autênticos ou falsificados. Por conseguinte, isto só pode ser apurado pelas autoridades aduaneiras competentes do Estado de exportação, ou seja, neste caso, pelas autoridades aduaneiras turcas.

b) Quanto à questão relativa a uma apreciação diferente em caso de abusos por parte das autoridades do Estado de exportação

84. Penso que não é necessário examinar a questão de saber se deve ser realizada uma apreciação diferente no caso de terem ocorrido irregularidades que, em última análise, se teriam traduzido num envolvimento das autoridades aduaneiras do Estado terceiro, dado que, como foi determinado pelo Tribunal de Primeira Instância, no caso em apreço não foi demonstrado qualquer comportamento abusivo por parte das autoridades turcas. Acresce que se trata aqui de factos cuja apreciação cabe, em princípio, apenas ao Tribunal de Primeira Instância [20]

18 — Acórdão Huygen e o. (já referido na nota 13, n.º 27).

19 — Já referido na nota 11, n.º 37.

20 — Acórdãos de 7 de Janeiro de 2004, Aalborg Portland e o. (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Colect., p. I-123, n.º 48), e de 2 de Outubro de 2003, Thyssen Stahl/Comissão (C-194/99 P, Colect., p. I-10821, n.º 33). Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres 2006, p. 453, n.º 16-003, indicam que o Tribunal de Justiça não é competente para apurar os factos. A circunstância de um recurso estar limitado às questões de direito significa que o Tribunal de Primeira Instância tem competência exclusiva neste domínio. Daqui decorre que um recorrente não pode pôr em causa os factos apurados pelo Tribunal de Primeira Instância nem alegar factos que não foram apurados pelo Tribunal de Primeira Instância.

e que o Tribunal de Justiça só pode examinar na medida em que a inexactidão material das suas conclusões resultar dos documentos dos autos [21]. Sempre que as provas tenham sido obtidas regularmente e que tenham sido respeitados os princípios gerais de direito e as disposições em matéria de ónus e de produção da prova, compete unicamente ao Tribunal de Primeira Instância apreciar a importância a atribuir aos elementos de prova que lhe foram submetidos [22].

85. No que toca à qualificação dos 32 certificados de importação controvertidos como falsificações, o Tribunal de Primeira Instância refere-se, em primeiro lugar, no n.º 122 do acórdão recorrido, ao ofício enviado pelas autoridades turcas, em 8 de Março de 1999, ao serviço aduaneiro de Ravenna, ao qual estava anexa uma lista dos 32 certificados que as autoridades turcas consideraram falsificações. Em seguida, no n.º 125, o Tribunal de Primeira Instância refere-se às ambiguidades resultantes de uma comparação entre as indicações constantes deste ofício e as do ofício dirigido pela representação permanente à UCLAF, de 22 de Abril de 1999. Nesse momento, as partes tinham dificuldades em deduzir com certeza das declarações escritas das autoridades turcas se os certificados controvertidos eram falsificados ou apenas inexactos. O Tribunal de Primeira Instância declarou que a expressão utilizada «not correct […] and not issued according to the rules» também pode ser interpretada no sentido de que os certificados em questão não tinham sido falsificados. Mas, como o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 129 do acórdão recorrido, o ofício das autoridades turcas de 22 de Agosto de 2003 dissipou todas as dúvidas sobre as falsificações. Assim, o Tribunal de Primeira Instância podia concluir, com base nos factos que lhe foram apresentados, sem cometer qualquer erro de direito, que os 32 certificados de importação controvertidos eram falsificações.

86. Quanto à crítica da recorrente relativa a uma alegada implicação das autoridades turcas, o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 167 que a apresentação de documentos que se revelam falsos não permite, *per se*, concluir que houve qualquer colusão entre os exportadores e as autoridades aduaneiras que os emitem. O Tribunal de Primeira Instância indicou assim, sem cometer qualquer erro de direito, que não havia indícios de uma implicação das autoridades turcas nas falsificações.

87. Também não pode ser acolhido o argumento da recorrente de que a emissão de certificados inexactos constitui uma irregularidade grave, que justifica o não reconhecimento da apreciação feita pelas autoridades turcas. Com efeito, este argumento visa pôr em causa a repartição de funções, reconhecida pelo Tribunal de Justiça, entre o Estado de exportação e o Estado de importação ao examinar a autenticidade ou exactidão dos certificados. Além disso, não é aceitável equiparar, de modo geral, a emissão de certificados inexactos devido a um erro pelas autoridades aduaneiras competentes à falsificação de certificados, que tem relevância penal.

88. Logo, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

21 — Acórdão Aalborg Portland e o. (já referido na nota 20, n.º 48).

22 — V. conclusões do advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer de 11 de Fevereiro de 2003, Aalborg Portland e o. (acórdão já referido na nota 20, n.º 38). Acórdãos de 21 de Junho de 2001, Moccia Irme e o./Comissão (C-280/99 P a C-282/99 P, Colect., p. I-4717, n.º 78), e de 17 de Dezembro de 1998, Baustahlgewerbe/Comissão (C-185/95 P, Colect., p. I-8417, n.º 24).

2. Segundo fundamento: violação do direito de acesso ao processo ou de outros direitos de defesa

89. A recorrente alega a violação do seu direito de acesso ao processo. Na medida em que pede ao Tribunal de Justiça a verificação do alcance dos seus direitos de defesa no processo administrativo, trata-se de uma questão jurídica relativa ao direito processual e, deste modo, de um fundamento admissível.

90. A recorrente queixa-se de que só pôde consultar os documentos nos quais a Comissão baseou a decisão recorrida. Em contrapartida, não lhe foi concedido acesso aos documentos ditos contextuais nem a documentos confidenciais, entre os quais a Comissão conta também os relatórios da UCLAF e do OLAF.

91. Remetendo para a sua própria jurisprudência [23], o Tribunal de Primeira Instância afirmo em primeiro lugar, no n.º 88 do acórdão recorrido, que, no âmbito do processo administrativo relativo à dispensa dos direitos aduaneiros, o princípio do respeito dos direitos de defesa implica apenas que se dê ao interessado a possibilidade de dar a conhecer, em tempo útil, a sua posição quanto aos elementos que lhe são desfavoráveis, incluindo os documentos, que a Comissão utilizou para fundamentar a sua decisão. Portanto, a Comissão não tem de facultar oficiosamente o acesso a todos os documentos que possam estar relacionados com o caso concreto que lhe foi submetido no âmbito de um pedido de dispensa. Se o interessado entender que esses documentos são úteis para demonstrar a existência de uma situação especial e/ou a inexistência de negligência manifesta ou de artifício da sua parte, cabe-lhe solicitar o acesso aos mesmos, de acordo com as disposições adoptadas pelas instituições comunitárias com base no artigo 255.º CE.

92. O Tribunal de Primeira Instância indicou ainda, no n.º 89, que é a pedido do interessado que a Comissão é obrigada a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais relativos à decisão recorrida. Por conseguinte, na falta desse pedido, não há acesso automático aos documentos na posse da Comissão [24].

93. Estas considerações do Tribunal de Primeira Instância devem ser examinadas atendendo às diferentes formas que o direito de acesso a documentos apresenta actualmente, quer no direito dos Estados-Membros quer também no próprio direito comunitário. Por um lado, este direito é indissociável das garantias processuais que, no âmbito do processo administrativo, são concedidas ao destinatário de uma decisão administrativa, em aplicação do princípio do Estado de Direito. Por outro, este direito pode ser entendido como expressão do direito do público a ser informado, que exige de todos

23 — Acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 2002, Hyper/Comissão (T-205/99, Colect., II-3141, n.º 63) e de 27 de Fevereiro de 2003, Bonn Fleisch Ex- und Import/Comissão (T-329/00, Colect., p. II-287, n.º 46).

24 — Acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Fevereiro de 1998, Eyckeler & Malt/Comissão (T-42/96, Colect., p. II-401, n.º 81), de 17 de Setembro de 1998, Primex Produkte Import-Export e o./Comissão (T-50/96, Colect., p. II-3773, n.º 64) e Bonn Fleisch Ex- und Import/Comissão (já referido na nota 23, n.º 46).

os órgãos e demais instituições do Estado uma actividade transparente, submetida ao controlo democrático [25].

94. O artigo 255.º CE concretiza o princípio da transparência, constante do artigo 1.º, segundo parágrafo, UE, e garante ao mesmo tempo a liberdade de informação dos cidadãos da União, consagrada no artigo 42.º da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia [26]. Porém, no presente litígio colocava-se, em primeira linha, a questão relativa à garantia dos direitos do indivíduo no âmbito de um processo administrativo no fim do qual a Comissão devia decidir sobre a dispensa de direitos de importação, nos termos do artigo 239.º do CAC. Por conseguinte, devido à função específica desta base jurídica, a recorrente só podia invocar a possibilidade de um pedido nos termos do artigo 225.º CE na medida em que não existissem quaisquer disposições especiais destinadas a protegê-la. Contudo, a recorrente tinha, em qualquer caso, o direito a ser ouvida, reconhecido pela jurisprudência comunitária [27], bem como o direito de acesso aos autos no âmbito do processo administrativo perante a Comissão.

95. Como o Tribunal de Justiça salientou várias vezes, os direitos de defesa são direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito lhe cabe assegurar [28], inspirando-se em tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos tratados internacionais em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram, tais como a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 [29].

25 — Nas suas conclusões de 28 de Novembro de 1995, no processo Países Baixos/Conselho (C-58/94, Colect., p. I-2169, n.os 13 a 15), o advogado-geral C. Tesauro distingue também entre a função de acesso a documentos públicos para garantir os direitos do indivíduo no âmbito do processo administrativo e o interesse geral do público em obter informações quanto à actividade do Estado.

26 — Broberg, M., «Access to documents: a general principle of Community law?» *European Law Review* (2002), pp. 196, 197, indica que o primeiro passo efectivo para garantir o direito de acesso aos documentos na posse das instituições comunitárias foi dado com a assinatura da acta final do Tratado de Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992. Na Declaração n.º 17 desta acta final, os Estados-Membros sublinharam a estreita relação entre a transparência do processo decisório e o carácter democrático das instituições comunitárias. Em resposta à Declaração n.º 17, o Conselho e a Comissão adoptaram em conjunto o Código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO L 340, p. 41). Ao mesmo tempo, os conceitos de abertura e acesso aos documentos só foram incluídos no direito comunitário com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. Desde então, o artigo 1.º, segundo parágrafo, UE, estabelece que as decisões na União serão tomadas de uma forma «tão aberta quanto possível». O artigo 255.º CE, introduzido no Tratado, garante que todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Este direito está igualmente consagrado no artigo 42.º da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01), proclamada em 7 de Dezembro de 2000. Por último, a nível do direito comunitário derivado, este direito foi precisado através das disposições do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43).

27 — No acórdão de 6 de Julho de 1993, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Comissão (C-121/91 e C-122/92, Colect., p. I-3873, n.º 48), o Tribunal de Justiça indicou primeiro que o processo no âmbito do artigo 13.º do Regulamento n.º 1430/79, que antecede a adopção, pela Comissão, de decisões sobre o reembolso ou a dispensa de pagamento dos direitos de importação, engloba diferentes etapas, das quais algumas se situam ao nível nacional (entrega do pedido pela empresa em causa, primeiro exame pela administração aduaneira), outras ao nível comunitário (apresentação do pedido à Comissão, exame do processo pelo comité das franquias aduaneiras, consulta de um grupo de peritos, decisão da Comissão, notificação ao Estado-Membro interessado). Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que, quando este processo se desenrola de acordo com as disposições comunitárias, dá aos interessados todas as garantias jurídicas necessárias, em especial a do contraditório.

28 — Acórdãos de 28 de Março de 2000, Krombach (C-7/98, Colect., p. I-1935, n.os 25 e 26), e de 15 de Outubro de 2002, PVC II (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.º 316).

29 — V. acórdão de 6 de Março de 2001, Connolly/Comissão (C-274/99 P, Colect., p. I-1611, n.os 37 e 38).

96. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito de acesso ao processo, como corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa, significa que a Comissão deve facultar à empresa em causa a possibilidade de proceder a um exame de todos os documentos que figuram no processo de instrução e que possam ser pertinentes para a sua defesa [30]. Estes incluem documentos tanto de acusação como de defesa, com a ressalva dos segredos comerciais de outras empresas, de documentos internos da Comissão e de outras informações confidenciais [31].

97. Na medida em que não se limita aos documentos nos quais a Comissão baseou a sua decisão que causou prejuízo mas, pelo contrário, abrange todos os documentos que podem ser relevantes para a defesa do destinatário da decisão administrativa, o direito de acesso ao processo, na acepção desta jurisprudência do Tribunal de Justiça, apresenta um alcance mais amplo do que a interpretação em que o Tribunal de Primeira Instância baseou o seu acórdão. Pelo contrário, não há razão para criticar o tratamento dos documentos qualificados como confidenciais e a que, por isso, não é possível ter acesso.

98. Penso que o Tribunal de Primeira Instância interpretou o direito de acesso aos autos no contexto do processo administrativo relativo à dispensa de direitos aduaneiros de maneira inadmissivelmente restritiva o que, em princípio, deveria ser considerado um erro de direito.

99. Entendo, contudo, que uma interpretação diferente do alcance normativo deste princípio geral de direito não pode justificar, por si só, a anulação do acórdão recorrido. Pelo contrário, considerações de economia processual, bem como a função de tutela das garantias processuais do interessado exigem que se examine circunstanciadamente se o Tribunal de Primeira Instância teria chegado a outra conclusão se tivesse atendido à jurisprudência do Tribunal de Justiça ao aplicar o direito comunitário.

100. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Hercules Chemicals [32], a propósito do direito de acesso ao processo, não é cometido qualquer erro de direito quando o Tribunal de Primeira Instância considera que também o acesso a todos os outros documentos não teria implicado a anulação da decisão controvertida da Comissão e, por consequência, rejeita o argumento da recorrente relativo a uma violação dos direitos de defesa.

101. Esta jurisprudência assenta num princípio essencial do direito administrativo geral e do direito processual administrativo

30 — Neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Junho de 1995, Solvay (T-30/91, Colect., p. II-1775, n.º 81), e do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 2003, Corus UK/Comissão (C-199/99 P, Colect., p. I-11177, n.os 125 a 128).

31 — V. acórdãos de 13 de Fevereiro de 1979, Hoffmann-La Roche/Comissão (85/76, Colect., p. 461, n.os 9 e 11), de 8 de Julho de 1999, Hercules Chemicals/Comissão (C-51/92 P, Colect., p. I-4235, n.º 75), e de 15 de Outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.º 315).

32 — Já referido na nota 31, n.os 80 a 82.

comunitário [33], nos termos do qual uma irregularidade processual só justifica a anulação judicial de uma decisão administrativa quando tem consequências sobre o próprio conteúdo da decisão.

102. Como o advogado-geral J. Mischo correctamente sublinhou nas suas conclusões no processo PVC [34], o acesso ao processo não é um fim em si mesmo, mas visa permitir ao interessado exercer, de modo efectivo, os seus direitos de defesa. Daí decorre necessariamente que, quando uma irregularidade no acesso ao processo não teve efeito no exercício destes direitos, a mesma não pode implicar a anulação da decisão recorrida.

103. Nas suas conclusões no processo Aalborg Portland [35], o advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer indicou, atendendo à referida função de tutela do direito de acesso ao processo, que as irregularidades processuais são irrelevantes se, apesar de tudo, o interessado tiver disposto de meios de defesa adequados. Só cabe anular a decisão se se verificar que, se os trâmites processuais tivessem sido escrupulosamente respeitados, o resultado poderia ter sido outro, mais favorável ao interessado, ou se, precisamente devido a este vício de forma, não se pode saber se a decisão teria sido diferente.

104. O Tribunal de Primeira Instância utilizou essencialmente esta argumentação, ao rejeitar, no n.º 94 do acórdão recorrido, a crítica de uma violação do direito de acesso ao processo com o fundamento de que a eventual omissão da transmissão de documentos que não serviram de base à decisão recorrida é, de qualquer modo, irrelevante, visto que os mesmos não tiveram quaisquer repercussões na decisão recorrida. Esta conclusão constitui uma apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância e não pode ser discurtida no presente recurso.

105. Relativamente aos documentos em que a Comissão baseou a decisão recorrida, note-se que não escapou à atenção do Tribunal de Primeira Instância o facto de que o representante da recorrente, após ter consultado o processo relativo à decisão recorrida nas instalações da Comissão, em 6 de Agosto de 2003, assinou uma declaração escrita em que confirmou expressamente ter tido acesso a todos os documentos com um nexo directo ou indirecto com o litígio. Foi junta a essa declaração uma lista em que eram enumerados todos os documentos a

33 — Assim, para que um recurso de anulação seja procedente, é necessária a violação de uma disposição formal «essencial», não se distinguindo entre disposições formais «essenciais» e «não essenciais», sendo sim determinante a «essencialidade» da infracção. É decidido se estamos perante uma infracção essencial atendendo ao caso concreto, dado que a violação de uma mesma norma pode, segundo as circunstâncias, ser mais ou menos grave. Em geral, é afirmada a essencialidade de uma disposição formal quando o vício de forma pode afectar a determinação do conteúdo do acto ou quando a formalidade visa precisamente a protecção da pessoa afectada (Rengeling, H.-W./Middeke, A./Gellermann, M., loc. cit. (nota 12), § 7, n.º 98, p. 139). Nos acórdãos de 10 de Julho de 1980, Distillers Company/Comissão (30/78, Colect., p. 2229, n.º 26), e Thyssen Stahl/Comissão (já referido na nota 20, n.º 31), o Tribunal de Justiça declarou que se verifica uma violação dos direitos de defesa quando, devido a um erro cometido pela Comissão, existe a possibilidade de o procedimento administrativo por ela conduzido ter podido chegar a um resultado diferente.

34 — Conclusões do advogado-geral J. Mischo de 25 de Outubro de 2001, PVC (C-244/99 P e C-251/99 P, acórdão de 15 de Outubro de 2002, Colect., p. I-8375, n.º 331).

35 — Já referido na nota 22, n.ºs 28 a 30.

que o referido representante teve acesso. Como o Tribunal de Primeira Instância indicou expressamente nos n.os 99 e 100 do acórdão recorrido, contava-se entre eles o relatório de missão da UCLAF, de 9 de Dezembro de 1998, bem como o oficio da Comissão/UCLAF do mesmo dia, dirigido à representação permanente turca, cuja falta de apresentação volta a ser censurada pela recorrente na presente instância. Logo, o Tribunal de Primeira Instância podia legitimamente entender que a recorrente, ao contrário do que esta afirmava, tinha tido acesso a esses documentos.

106. Quanto ao pedido de acesso apresentado pela recorrente após a adopção da decisão recorrida e a interposição do recurso, o Tribunal de Primeira Instância observou, no n.º 102 do acórdão recorrido, que o mesmo é irrelevante para apreciar uma eventual lesão dos direitos de defesa da recorrente durante o procedimento administrativo, pelo que não tem quaisquer repercussões na legalidade da referida decisão.

107. As considerações tecidas pelo Tribunal de Primeira Instância revelam que este apreciou se os documentos em causa teriam apresentado a mínima utilidade para a recorrente. Portanto, não limitou a sua análise à questão de saber se a falta de comunicação destes documentos teria tido consequências sobre o conteúdo da decisão final.

108. Com efeito, as considerações tecidas pelo Tribunal de Primeira Instância indicam, no essencial, que os documentos em causa, longe de fornecerem qualquer argumento à recorrente, eram insusceptíveis de ser invocados por esta, devido à sua natureza ou ao seu objecto, ou, devido ao seu conteúdo, teriam confirmado as conclusões da Comissão ou, em todo o caso, não teriam fornecido o mínimo argumento em contrário.

109. Por conseguinte, entendo que o Tribunal de Primeira Instância se conformou, no seu método de análise, com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e que as suas conclusões são correctas.

110. Por último, importa apreciar as afirmações do Tribunal de Primeira Instância quanto ao comportamento em parte incoerente da recorrente ao exercer o seu direito de acesso ao processo. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância referiu com razão, no n.º 102 do acórdão recorrido, que a recorrente não apresentou, no decurso do procedimento administrativo, mais nenhum pedido de acesso a outros elementos do processo e que também não deu seguimento à oferta da Comissão de 10 de Julho de 2003, para consultar os documentos desejados. Neste contexto, parece ser contraditório que a recorrente, estando ciente destas omissões no exercício dos seus direitos de defesa em primeira instância, venha agora criticar a violação destes direitos e contestar, em sede de recurso, os fundamentos juridicamente correctos do acórdão proferido em primeira instância.

111. Assim, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

3. Terceiro fundamento: repartição do ónus da alegação e da prova

112. A determinação da existência de «circunstâncias» na acepção do artigo 239.º, n.º 1, segundo travessão, do CAC ou de uma «situação especial» na acepção do artigo 905.º, n.º 1, do regulamento de aplicação do CAC pressupõe a alegação, a prova e a apreciação de determinados factos e circunstâncias. Porém, as partes estão em desacordo quanto à repartição concreta do ónus da alegação e da prova, pretendendo a recorrente beneficiar de uma inversão do ónus da prova ou de uma atenuação do ónus da prova. Em última análise, ao criticar com os seus argumentos o Tribunal de Primeira Instância por não ter respeitado os princípios processuais relativos ao ónus da prova, a recorrente alega a aplicação incorrecta do direito comunitário e, deste modo, um fundamento admissível [36].

113. A análise deste fundamento exige, em primeiro lugar, algumas considerações de princípio sobre a repartição do ónus da prova no âmbito do processo que visa o reembolso ou a dispensa de direitos de importação.

114. Antes de mais, é de notar que, nos termos das regras de direito processual geralmente reconhecidas, é aquele que invoca os pressupostos de uma disposição que deve provar a existência destes [37]. Por conseguinte, é ao importador que, em regra, cabe alegar e provar que existe uma «situação especial» na acepção do artigo 239.º do CAC, que justifica a dispensa de direitos de importação [38]. O mesmo é válido para a prova da origem dos produtos, quando esta questão tem de ser esclarecida para decidir se deve ou não ser efectuado um reembolso de direitos de importação [39].

115. Em contrapartida, ao decidir se existe uma «situação especial», cabe à Comissão alegar e provar, no exercício do seu poder de apreciação, que os certificados apresentados

36 — Segundo Rengeling, H./Middeke, A./Gellermann, M., *loc. cit.* (nota 12), § 28, pp. 502 a 504, figuram entre as normas processuais cuja violação pode servir de fundamento a um recurso, além das disposições processuais dos Tratados, dos Estatutos e do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, também os princípios gerais do direito comunitário em matéria processual. Assim, no recurso pode ser alegada a violação do direito de defesa das partes, bem como violações dos princípios em matéria de ónus e de produção da prova. Quanto ao controlo da aplicação correcta das disposições relativas ao ónus da prova pelo Tribunal de Primeira Instância, v. acórdãos de 8 de Julho de 1999, Anic (C-49/92 P, Colect., p. I-4125, n.º 96), de 6 de Janeiro de 2004, BAI e Comissão/Bayer (C-2/01 P e C-3/01 P, Colect., p. I-23, n.os 47, 61 e 117), de 6 de Abril de 2006, General Motors/Comissão (C-551/03 P, Colect., p. I-3173, n.os 51 e 52), e de 25 de Janeiro de 2007, Sumitomo Metal Industries Ltd e Nippon Steel Corp/Comissão (C-403/04 P e C-405/04 P, Colect., p. I-729, n.º 39).

37 — Neste sentido, também a advogada-geral J. Kokott nas suas conclusões de 8 de Setembro de 2005, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, Colect., p. I-2263, n.º 47).

38 — V. também Alexander, S., *Zollkodex*, loc. cit. (nota 10), face ao artigo 220.º, n.º 4, segundo o qual o devedor tem o ónus da alegação e da prova relativamente aos factos em que se baseia o pedido de reembolso.

39 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Julho de 1993, CT Control, (já referido na nota 27, n.º 39), nos termos do qual incumbe ao importador que pretende obter o reembolso do pagamento dos direitos e não à Comissão provar que a mercadoria importada é originária de um Estado ACP, para o qual a Comunidade prevê regimes preferenciais.

pelo importador são falsos ou foram falsificados [40]. Pelo contrário, não tem de provar que não existe uma situação especial quando estão preenchidos os requisitos do artigo 904.º, alínea c), do regulamento de aplicação do CAC, pois esta disposição contém já a valoração do legislador comunitário que vincula a Comissão, no sentido de que no processo não se deve considerar digna de protecção a eventual boa fé do importador, nos termos do artigo 239.º do CAC.

116. Como já indiquei nas minhas considerações iniciais sobre o presente processo [41], ao adoptar este critério de exclusão, o legislador comunitário acolheu a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça nessa época, nos termos da qual não constitui qualquer situação especial que justifica a dispensa de direitos de importação a apresentação, ainda que de boa fé, para a concessão de um tratamento pautal preferencial para as mercadorias declaradas para introdução em livre prática, de documentos que posteriormente se verificou serem falsificados. Esta jurisprudência foi justificada, desde o acórdão fundamental Van Gend & Loos [42], nomeadamente, com o argumento de que a Comunidade não deve sofrer as consequências negativas de infracções. O Tribunal de Justiça declarou que a recepção de certificados de origem inválidos se pode incluir, em princípio, entre os riscos profissionais a que um operador económico se expõe pela natureza da sua actividade, e que este é livre de intentar uma acção de indemnização contra o autor da falsificação.

117. O Tribunal de Primeira Instância só admitiu excepções a esta regra no caso de falsificações que ultrapassem o risco comercial comum do operador económico em causa, por exemplo, quando a Comissão não cumpre o seu dever de vigilância [43] ou se verifica a implicação de agentes aduaneiros nas infracções [44]. Esta jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância deve ser acolhida sem restrições, pois tem em conta o facto de que o operador económico afectado tem, em regra, exceptuando os procedimentos que exigem a sua participação, poucas possibilidades de influenciar a tramitação aduaneira e deve, por isso, confiar que as autoridades competentes cumpram diligentemente as obrigações que lhes incumbem no âmbito de um sistema de cooperação administrativa.

40 — Assim, resulta da jurisprudência que, a fim de determinar se as circunstâncias do caso concreto são constitutivas de uma situação especial que não implique nem negligência nem artifício por parte do interessado na acepção do artigo 239.º, n.º 1, do CAC, a Comissão deve apreciar o conjunto dos factos pertinentes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1986 Oryzomyli Kavallas e o./Comissão, 160/84, Colect., p. 1633, n.º 16, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Novembro de 1995, France-aviation/Comissão, T-346/94, Colect., p. II-284, n.ºs 34 e 36).

41 — V. *supra*, n.º 70.

42 — Já referido na nota 11, n.ºs 15 a 17.

43 — Acórdãos Eyckeler & Malt/Comissão (já referido na nota 24, n.ºs 189 a 191) e Kaufring e o. (já referido na nota 9, n.º 218).

44 — No acórdão Kaufring e o. (já referido na nota 9, n.º 231), o Tribunal de Primeira Instância declarou que só os erros resultantes de um comportamento activo das autoridades competentes e que não tenham podido ser razoavelmente detectados pelo devedor dão direito à dispensa de cobrança *a posteriori* dos direitos aduaneiros. No cerne deste processo estava uma série de irregularidades por parte das autoridades turcas na aplicação do acordo de associação e do direito de associação daí derivado, bem como de faltas graves cometidas pela Comissão ao vigiar a aplicação destas disposições. No acórdão de 7 de Junho de 2001, Rotermund (T-330/99, Colect., p. II-1619, n.º 58), a «situação especial» na acepção do artigo 239.º do CAC decorria da existência de condutas fraudulentas que apenas se podiam razoavelmente explicar pela cumplicidade activa de um funcionário da estância aduaneira de destino, pelo que o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a Comissão não se podia limitar a exigir que fosse feita pela recorrente a prova formal e definitiva de tal cumplicidade. Esta jurisprudência foi igualmente citada no acórdão de 14 de Dezembro de 2004, Nordspedizionieri (T-332/02, Colect., p. II-4405, n.º 58).

Nesta medida, não seria equitativo deixar o operador económico sofrer um prejuízo que, afinal, decorre de infracções cometidas pelos órgãos administrativos.

118. No entanto, deve ser tido em conta que estes critérios desenvolvidos a nível judicial só podem representar ajustamentos pontuais da jurisprudência assente, para satisfazer exigências de justiça material em casos individuais. Tratando-se de excepções, só devem ser aplicadas restritivamente [45]. De resto, isto corresponde à actual jurisprudência comunitária, segundo a qual a dispensa de pagamento dos direitos de importação só pode ser concedida em determinadas condições e nos casos especificamente previstos, pelo que, como excepções ao regime normal das importações, as correspondentes normas são de interpretação restrita [46]. Por conseguinte, a sua aplicação deve ser precedida de um exame rigoroso dos factos, apreciando os meios de prova apresentados. Em conformidade com as regras geralmente reconhecidas do direito processual e face à jurisprudência inequívoca do Tribunal de Justiça desde o acórdão Van Gend & Loos, penso que é lógico impor à recorrente o ónus da alegação e da prova mesmo da existência de irregularidades que possam, eventualmente, justificar uma «situação especial» na acepção do artigo 239.º do CAC.

119. Não colhem os argumentos aduzidos pela recorrente a favor da inversão do ónus da prova.

120. Como a Comissão correctamente indica e ao contrário do que defende a recorrente, no presente processo não se trata essencialmente da repartição do ónus da prova. Pelo contrário, a questão da repartição do ónus da prova só se coloca quando uma afirmação de facto controvertida é, pelo menos em princípio, susceptível de ser provada. Contudo, as alegações da recorrente são totalmente desprovidas de fundamento, uma vez que o Tribunal de Primeira Instância não encontrou quaisquer elementos que permitissem sustentar a sua tese de que as autoridades turcas não teriam cumprido as obrigações relativas à transposição do acordo de associação e decorrentes das disposições em matéria de assistência administrativa. Pelo contrário, decorre do n.º 194 do acórdão recorrido que as missões da UCLAF em território turco foram efectuadas em prazos razoáveis, na sequência da detecção da primeira falsificação. De resto, o Tribunal de Primeira Instância indica no n.º 195 que os exames efectuados pelas autoridades turcas tinham por objecto um número muito elevado de certificados e que, não obstante, a lista dos certificados que essas autoridades consideraram falsificados foi transmitida ao serviço aduaneiro de Ravenna com relativa rapidez. Finalmente, o Tribunal de Primeira Instância salientou, no n.º 196, a abundância da correspondência trocada entre as autoridades comunitárias e as autoridades turcas sobre os certificados controvertidos. Nestas

45 — De acordo com o princípio «exceptio est strictissimae interpretationis». Sobre a interpretação restrita de normas excepcionais pelo Tribunal de Justiça v., por exemplo, acórdãos de 13 de Setembro de 2007, Del Cerro Alonso e o. (C-307/05, Colect., p. I-7109, n.º 39), de 23 de Fevereiro de 2006, Atzeni e o. (C-346/03 e C-529/03, Colect., p. I-1875, n.º 79), e de 1 de Abril de 2004, Bellio Fratelli (C-286/02, Colect., p. I-3465, n.º 46).

46 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, Colect., p. I-7877, n.º 52); acórdão do Tribunal de Primeira Instância Bonn Fleisch Ex- und Import/Comissão (já referido na nota 23, n.º 63).

condições, não é criticável a conclusão do Tribunal de Primeira Instância de que não é corroborada por nenhum elemento de prova a alegação da recorrente relativa à recusa por parte das autoridades turcas, em especial da representação permanente turca, de cooperar com a Comissão a partir de 2000.

121. De acordo com os factos apurados pelo Tribunal de Primeira Instância, havia ainda menos indicações de um alegado envolvimento das autoridades turcas na falsificação dos certificados de importação em causa, pelo que não resultou a tentativa da recorrente de estabelecer um paralelo entre os factos do litígio no processo principal e os do processo Kaufring e o. Contrariamente aos argumentos da recorrente, a apresentação de documentos que se revelam falsos não permite, *per se*, concluir que houve qualquer colusão entre os exportadores e as autoridades aduaneiras que os emitem, pois, caso contrário, seria supérfluo o regime constante do artigo 904.º, alínea c), do regulamento de aplicação do CAC.

122. Além da falta de coerência da sua argumentação, entendo que a inversão do ónus da prova pouco ajudaria o pedido da recorrente, pois é manifesto que a Comissão e a UCLAF/OLAF fizeram oficiosamente tudo o que era necessário, incluindo a realização de missões de investigação no local, em concertação com as autoridades turcas, para apurar os factos no litígio principal. Assim, na ausência de indicações em contrário, deve entender-se que a Comissão e as autoridades turcas esgotaram as possibilidades jurídicas de assistência administrativa que o acordo de associação lhes oferecia. Neste contexto, deve ser expressamente lembrado que a Comissão não tem quaisquer competências autónomas de investigação em Estados terceiros como a Turquia, estando dependente da cooperação destes Estados terceiros e que, se a cooperação for negada, apenas pode tirar as correspondentes conclusões [47]. Dado que os seus esforços não tiveram como resultado a descoberta nem de indicações sobre a autoria das falsificações nem de qualquer suspeita de um comportamento irregular das autoridades competentes, não se vê que utilidade uma inversão do ónus da prova poderia ter para as partes. O mesmo vale para a atenuação do ónus da prova pedida pela recorrente, dado que a Comissão está obrigada, em última análise, a colocar à disposição do Tribunal de Primeira Instância os resultados das suas investigações. Por conseguinte, os dados assim obtidos aproveitam também à recorrente. Logo, a contestação da repartição do ónus de alegação e da prova determinada pelo Tribunal de Primeira Instância só pode ter como objectivo questionar, *a posteriori* e sem razão, o apuramento dos factos efectuado, sem erro de direito, pelo Tribunal de Primeira Instância. Atendendo a que o Tribunal de Justiça não é, em princípio,

47 — Alexander, S., *Zollkodex*, loc. cit. (nota 10), artigo 220.º, n.º 72, lembra que o alcance das investigações a efectuar por uma missão comunitária depende apenas do objecto da investigação e da tolerância das investigações pelo Estado terceiro. O facto de que, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, segundo travessão, do regulamento de aplicação do CAC, é possível exigir a tolerância de missões comunitárias no âmbito da assistência administrativa ou de que a Comunidade pode colaborar em investigações efectuadas pelas autoridades de Estados terceiros nos termos do artigo 94.º, n.º 6, segundo período, do regulamento de aplicação do CAC, não implica que as missões comunitárias, com as suas próprias investigações, não possam ser consideradas parte de um sistema de cooperação administrativa. V., em comparação, a competência do OLAF no âmbito da União Europeia, Weitendorf, S., «Die interne Betrugsbekämpfung in den Europäischen Gemeinschaften durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)», *Europäisches und internationales Integrationsrecht*, tomo 15, Hamburgo 2006, p. 243 e Kuhl, L., «Les pouvoirs d'enquête de l'OLAF', *La protection des intérêts financiers de l'Union et le rôle de l'OLAF vis-à-vis de la responsabilité pénale des personnes morales et des chefs d'entreprises et admissibilité mutuelle des preuves*, Bruxelas 2005, p. 90, indicando os autores que, mesmo no âmbito dos controlos nos Estados-Membros, o OLAF depende da cooperação plena das autoridades locais. Assim, a realização de investigações no local requer a autorização prévia das autoridades nacionais e está sujeita à sua supervisão.

competente para controlar nem o apuramento nem a apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância, este fundamento deve ser julgado improcedente.

4. Quarto fundamento: renúncia às medidas de organização do processo

123. Com o seu quarto fundamento, a recorrente critica a rejeição das medidas de organização do processo, pedidas nos termos dos artigos 64.º, n.º 4 e 65.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e, deste modo, alega uma aplicação incorrecta do direito processual que, em princípio, pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Justiça. Todavia, a decisão quanto à oportunidade das medidas de organização do processo para a resolução do litígio continua reservada ao Tribunal de Primeira Instância [48].

124. Neste contexto, carece de fundamento a crítica da recorrente relativa a irregularidades processuais.

125. Quanto à alegada falta de apresentação dos relatórios de missão da UCLAF de 9 e 23 de Dezembro de 1998, cabe notar que o Tribunal de Primeira Instância entendeu correctamente, no n.º 99 do acórdão recorrido, que a recorrente teve acesso a estes documentos [49]. À acusação mais ampla do carácter incompleto dos relatórios apresentados, deve contrapor-se que a própria recorrente reconhece, no n.º 88 da sua petição de recurso, ter recebido a parte que faltava destes relatórios em 12 de Outubro de 2005, pelo que, à data da audiência, em 15 de Novembro de 2005, tinha conhecimento do conteúdo integral destes documentos. Logo, o seu pedido de apresentação dos documentos contidos no dossier foi correctamente indeferido por não ter objecto.

126. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância salientou, no n.º 324 do acórdão recorrido, que as autoridades turcas afirmaram claramente que os certificados controvertidos tinham sido falsificados. O Tribunal de Primeira Instância concluiu que, atendendo aos elementos dos autos e às acusações feitas pela recorrente, se verificava que as referidas diligências destinadas a demonstrar que se tratava de documentos autênticos não eram necessárias nem relevantes para a decisão da causa. Por conseguinte, no exercício do poder de apreciação de que dispõe, o Tribunal de Primeira

48 — Nos termos do artigo 49.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Primeira Instância pode, em qualquer fase do processo, ouvido o advogado-geral, tomar qualquer medida de organização do processo ou de instrução. As medidas de organização do processo têm por objectivo garantir, nas melhores condições, a preparação dos processos para julgamento, a respectiva tramitação e a resolução dos litígios. Segundo jurisprudência assente, o Tribunal de Primeira Instância deve verificar se as medidas de instrução são úteis para a resolução do litígio. V. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Fevereiro de 2000, ACAV e o./Conselho (T-138/98, Colect., p. II-341, n.º 72), e de 16 de Maio de 2001, Toditec (T-68/99, Colect., p. II-1443, n.º 40). Neste contexto, o Tribunal de Primeira Instância dispõe de uma margem de apreciação dentro dos limites que lhe são impostos pelo Regulamento de Processo.

49 — V. *supra*, n.º 105.

Instância decidiu não ordenar estas medidas. Esta decisão não é criticável do ponto de vista jurídico.

127. Logo, este fundamento deve também ser julgado improcedente.

5. Quinto fundamento: qualificação jurídica de documentos/factos relativos a alegadas faltas das autoridades turcas e da Comissão

128. Antes de mais, importa salientar que, com o seu quinto fundamento, a recorrente contesta essencialmente o apuramento e a apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância o que, em princípio, não pode ser objecto do presente processo. Só é admissível a sua verificação na medida em que se trate de controlar a qualificação jurídica pelo Tribunal de Primeira Instância e as consequências jurídicas que este daí extraiu para negar a existência de uma «situação especial», na acepção do artigo 239.º do CAC [50].

50 — Quando o Tribunal de Primeira Instância apurou ou apreciou os factos, o Tribunal de Justiça é competente para exercer, nos termos do artigo 225.º CE, uma fiscalização sobre a qualificação jurídica desses factos e sobre as consequências jurídicas que foram extraídas pelo Tribunal de Primeira Instância [neste sentido, Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., loc. cit. (nota 20), p. 457, n.º 16-007]. Como o Tribunal de Justiça julgou reiteradamente, tal qualificação constitui, com efeito, uma questão de direito que, enquanto tal, pode ser sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça em sede de recurso. V. acórdãos de 3 de Março de 2005, Biegi Nahrungsmittel e Commonfood/ /Comissão (C-499/03 P, Colect., p. I-1751, n.º 41), de 19 de Outubro de 1995, Rendo e o./Comissão (C-19/93 P, Colect., p. I-3319, n.º 26), e de 29 de Abril de 2004, Parlamento/Ripa di Meana e o. (C-470/00 P, Colect., p. I-4167, n.º 41).

129. Deve ainda notar-se que, na medida em que os argumentos da recorrente se baseiam numa repartição do ónus da alegação e da prova diferente da que foi determinada pelo Tribunal de Primeira Instância [51], esta opinião jurídica não deve ser acolhida, atendendo aos resultados a que cheguei quanto ao terceiro fundamento.

130. A seguir, passarei a analisar as alegadas faltas das autoridades turcas e da Comissão, nas quais a recorrente baseia os seus argumentos relativos à existência de uma «situação especial». Para evitar repetições, na medida do possível, concentrarei a minha atenção nos aspectos que me parecem ser mais relevantes, e mencionarei apenas brevemente os que já foram objecto da minha apreciação jurídica.

a) Quanto às alegadas faltas das autoridades turcas

i) Qualificação dos 32 certificados A.TR.1 controvertidos como falsificações

131. Relativamente à qualificação dos 32 certificados A.TR.1 controvertidos como falsificações, basta indicar que o Tribunal de

51 — N.º 108 da petição de recurso.

Primeira Instância concluiu, sem cometer qualquer erro de direito, que, nos termos da repartição de competências prevista pelo direito comunitário, a autenticidade dos certificados turcos só podia ser determinada pelas autoridades turcas competentes [52]. Ora, como o Tribunal de Primeira Instância correctamente indicou, as referidas autoridades tinham confirmado que estes certificados eram falsos [53].

ii) Quanto ao certificado A.TR.1 WVB D 437214

132. Como o Tribunal de Primeira Instância correctamente declarou nos n.os 129 e seguintes, as autoridades turcas dissiparam também todas as dúvidas sobre a falsidade do certificado D 437214 com o seu ofício de 22 de Agosto de 2003.

133. Contudo, o facto de os certificados controvertidos terem sido qualificados como falsificações não basta para justificar a acusação de incumprimento de um dever, muito menos de uma implicação das autoridades turcas. Por consequência, deve ser julgado improcedente o argumento da recorrente respeitante ao incumprimento de um dever decorrente da qualificação dos 32 certificados A.TR.1 controvertidos como falsificações.

52 — V. *supra*, n.º 83.
53 — V. *supra*, n.º 85.

iii) Incumprimento de um dever por parte das autoridades aduaneiras turcas relativamente aos carimbos

134. Também não deve ser acolhido o argumento da recorrente respeitante ao incumprimento de um dever por parte das autoridades aduaneiras turcas relativamente aos carimbos, dado que não expôs com a necessária clareza em que medida o Tribunal de Primeira Instância teria cometido um erro de direito susceptível de ser apreciado em sede de recurso. Isto basta para julgar este argumento inadmissível.

135. Apenas como precaução, deve notar-se que, na medida em que a recorrente se baseia na suposta semelhança entre os cunhos dos carimbos nos certificados controvertidos e os constantes dos certificados considerados válidos para deduzir que os certificados controvertidos não são falsificados mas apenas inexactos, cabe objectar que, pelas razões já expostas, esta conclusão não pode, no plano jurídico, substituir a apreciação inequívoca das autoridades turcas.

iv) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas relativamente ao registo de documentos oficiais

136. Há que concordar com o Tribunal de Primeira Instância em que nem do acordo de associação nem das disposições relativas à sua aplicação decorre qualquer dever de as autoridades turcas manterem esse tipo de registo.

Não obstante, há igualmente que reconhecer a justeza da apreciação da recorrente no n.º 136 da sua petição de recurso, segundo a qual o registo de documentos oficiais é uma prática corrente de uma administração organizada e, portanto, é praticamente a regra. Como a recorrente nota, o registo constitui ao mesmo tempo a base para uma adequada prestação de assistência administrativa.

137. Contudo, esta conclusão não basta para fundamentar a argumentação da recorrente, segundo a qual os certificados em causa são autênticos. Estes argumentos contrariam as declarações inequívocas das autoridades turcas. Pelo contrário, é mais convincente a argumentação do Tribunal de Primeira Instância de que os falsários teriam todo o interesse em utilizar, para certificados falsificados, um número de registo correspondente a um certificado regular. Não se vislumbra aqui qualquer erro de direito.

v) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas devido à sua implicação na emissão de certificados incorrectos

138. Como já foi indicado, o Tribunal de Primeira Instância concluiu correctamente que o mero facto de os certificados aqui controvertidos terem sido falsificados não permite, por si só, concluir que as autoridades turcas estavam implicadas nestas falsificações.

vi) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas no âmbito da assistência administrativa

139. O Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.os 194 a 206 do acórdão recorrido, que as autoridades turcas tinham cooperado plenamente. Em especial, referiu que as autoridades turcas tomaram, elas próprias, a iniciativa de controlar os certificados controvertidos e que estas autoridades examinaram várias centenas de certificados dentro de um prazo razoável, comunicaram os resultados das suas investigações às autoridades comunitárias e, além disso, permitiram à Comissão efectuar várias missões a nível local na Turquia. Estas constatações não são criticáveis do ponto de vista jurídico.

140. As alegações da recorrente referentes a tentativas de dissimulação ou de frustração, no âmbito das investigações, pelas autoridades turcas também não permitem concluir que o Tribunal de Primeira Instância tenha apreciado de modo juridicamente incorrecto os factos que lhe foram submetidos, sobretudo porque estas afirmações não são suficientemente fundadas nem escoradas por quaisquer provas.

141. Quanto à referência da recorrente aos processos por ela instaurados na polícia aduaneira de Colónia ou no Finanzgericht Hamburgo, deve notar-se que se trata de processos que, manifestamente, nada têm a ver com o processo de reembolso aqui controvertido e que também não foram comunicados à Comissão pela recorrente no

âmbito deste último processo. Portanto, este argumento deve ser rejeitado por desprovido de pertinência.

142. São igualmente irrelevantes as alegações da recorrente quanto aos certificados D 141591 e D 412662, dado que nenhum deles era objecto da decisão recorrida da Comissão. No n.º 199 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância indica que o certificado D 141591 não se conta entre os certificados ora controvertidos, porque a recorrente não interpôs recurso da cobrança de direitos subsequente à detecção da falsificação, nem pediu o reembolso dos direitos cobrados, reconhecendo implicitamente a falta de autenticidade do certificado em questão.

vii) Incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas devido a outras circunstâncias e ao impedimento de investigações em Mersin

143. Devem ser rejeitados os outros argumentos da recorrente relativos ao alegado incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas. Com efeito, tais argumentos põem em causa o apuramento dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância, sem no entanto indicar claramente onde existiria aí um erro de direito.

144. O Tribunal de Primeira Instância declarou com razão que é irrelevante a referência da recorrente às suas discussões com o gabinete para os assuntos económicos do Primeiro-Ministro turco e à suspensão do processo penal contra o seu exportador Akman e que careciam de fundamento as suas afirmações de que as autoridades turcas, apesar de várias missões da UCLAF no local, teriam frustrado as investigações da Comissão na Turquia. Ao contrário do que sustenta a recorrente, tais afirmações não afectam a apreciação dos factos. De qualquer modo, não permitem concluir pela existência de uma mera inexactidão dos certificados nem de qualquer incumprimento de um dever por parte das autoridades turcas.

b) Quanto aos alegados incumprimento de deveres por parte da Comissão

145. A recorrente imputa à Comissão um total de quatro incumprimento de deveres, que entende constituírem «situações especiais» na acepção do artigo 239.º do CAC. Porém, no acórdão recorrido o Tribunal de Primeira Instância concluiu que não houve qualquer incumprimento de deveres por parte da Comissão. Como será demonstrado a seguir, esta apreciação está absolutamente correcta.

i) Incumprimento do dever de vigilância do regime preferencial para a Turquia

146. Em primeiro lugar, relativamente à censura de incumprimento dos deveres

de vigilância e de fiscalização da aplicação do Acordo de Associação, o Tribunal de Primeira Instância observou com razão que, nos termos do artigo 211.º CE e do princípio da boa administração, a Comissão estava obrigada a assegurar uma correcta aplicação do acordo de associação [54]. O Tribunal de Primeira Instância assinalou que esta obrigação resulta igualmente do próprio acordo de associação e das diferentes decisões adoptadas pelo Conselho de Associação [55].

147. Após ter apreciado todas as circunstâncias de facto, o Tribunal de Primeira Instância declarou que a Comissão fez o necessário para assegurar a correcta aplicação do acordo de associação com a Turquia. No n.º 238 do acórdão recorrido, salientou com justeza que a Comissão efectuou investigações na Turquia desde o surgimento dos primeiros indícios de falsificação de certificados de circulação.

148. De acordo com as regras processuais geralmente reconhecidas, o Tribunal de Primeira Instância impôs à recorrente o ónus de provar uma eventual falta da Comissão. Neste contexto, rejeitou as afirmações e suspeitas de carácter geral da recorrente, bem como a tentativa de estabelecer uma analogia com os factos que deram origem ao acórdão Kaufring e o. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que esses factos não são comparáveis aos que cabe apreciar no âmbito do presente processo, pois no acórdão Kaufring e o. o Tribunal de Primeira Instância concluiu que as autoridades turcas tinham cometido faltas graves, em especial a não transposição de disposições do Acordo de Associação, faltas essas que afectavam a totalidade das exportações de televisores provenientes da Turquia. As referidas faltas contribuíram para que se verificassem irregularidades relativamente às exportações, colocando os exportadores numa situação especial na acepção do artigo 239.º do CAC. Ao invés, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que, no caso em apreço, não foram provadas tais faltas em relação aos certificados controvertidos.

149. Com efeito, à data dos acontecimentos que deram origem ao presente litígio, não existiam quaisquer indícios de violações sistemáticas das disposições do acordo de associação que dessem à Comissão motivo para reforçar a vigilância do regime preferencial aplicável à Turquia. Logo, não lhe podia ser censurada qualquer falta. Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito na apreciação jurídica dos factos.

ii) Incumprimento de um dever por falta de transmissão dos cunhos dos carimbos

150. O Tribunal de Primeira Instância concluiu correctamente no acórdão recorrido que nem a Turquia nem a Comissão estavam obrigadas, nos termos das disposições aqui aplicáveis, a transmitir espécimes

54 — Acórdãos Kaufring e o. (já referido na nota 9, n.º 257) e Eyckeler & Malt/Comissão (já referido na nota 24, n.º 165); acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1986, Krohn/Comissão (175/84, Colect., p. 753, n.º 17).

55 — Acórdão Kaufring e o. (já referido na nota 9, n.º 258).

de carimbos ou de assinaturas. Por conseguinte, o facto de a Comissão não ter transmitido os cunhos dos carimbos às autoridades aduaneiras italianas não podia constituir um incumprimento de um dever.

151. Ao contrário do que sustenta a recorrente, do artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC também não decorre qualquer obrigação de comunicar os cunhos dos carimbos. O teor inequívoco desta disposição indica que ela diz respeito não aos certificados A.TR.1 aqui controvertidos, mas apenas aos formulários «APR» e aos certificados de origem «formulário A», que só relevam para a importação de mercadorias originárias de países em vias de desenvolvimento [56].

152. Ao contrário do que sustenta a recorrente, o artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC também não foi declarado aplicável por analogia através de decisões adoptadas nos termos do acordo de associação entre a Comunidade e a Turquia. Isto é igualmente válido para o artigo 4.º da Decisão n.º 1/96. Contrariamente aos argumentos da recorrente, esta disposição não declara aplicável, de modo algum, o artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC. A recorrente ignora que a legislação aduaneira comunitária só entra no âmbito de aplicação do acordo de associação com a Turquia se e apenas na medida em que isto está expressamente previsto no acordo de associação ou nas decisões adoptadas nos termos do mesmo. Ora, o artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC jamais foi integrado no âmbito de aplicação do acordo de associação. Portanto, a recorrente também não pode indicar qualquer norma nos termos da qual o artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC poderia ter sido declarado aplicável ao caso vertente por analogia.

153. Por conseguinte, é ponto assente que o artigo 93.º do regulamento de aplicação do CAC não era aplicável no caso em apreço nem atendendo ao seu teor nem no âmbito do acordo de associação com a Turquia.

iii) Incumprimento do dever de alertar os importadores em tempo útil

154. O incumprimento do dever de alertar os importadores em tempo útil pressupõe, do ponto de vista conceptual, que a Comissão esteja adstrita a uma correspondente obrigação comunitária. No entanto, no n.º 270 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância indicou, com razão, referindo-se à jurisprudência comunitária [57], que nenhuma disposição do direito comunitário obriga expressamente a Comissão a informar os importadores quando tenha dúvidas quanto

56 — Isto resulta do artigo 67.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 80.º, alínea a), do regulamento de aplicação do CAC, que se referem a preferências pautais para países em vias de desenvolvimento. V. também o quadro de certificados relativos à origem preferencial e à livre prática in Lux, M., *Das Zollrecht der EG*, Colónia 2003, p. 136. Os certificados para fins preferenciais para produtos provenientes da Turquia apresentam a abreviatura «A.TR», ao passo que o «Form A» (formulário A) é utilizado para mercadorias originárias de países em vias de desenvolvimento, que beneficiam do sistema de preferências generalizadas (SPG) como instrumento comercial autónomo da Comunidade face a países terceiros.

57 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Setembro de 1999, De Haan Beheer (C-61/98, Colect., p. I-5003, n.º 36), acórdão Hyper/Comissão (já referido na nota 23, n.º 126).

à regularidade das transacções aduaneiras efectuadas por estes últimos no quadro de um regime preferencial.

155. Porém, isto não exclui que a Comissão possa ser obrigada, por força do seu dever de diligência, a avisar em geral os importadores comunitários. Todavia, tal dever só pode existir quando a Comissão tenha dúvidas sérias quanto à regularidade de um grande número de exportações efectuadas no quadro de um regime preferencial [58].

156. Como o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 273, a recorrente não logrou fazer a prova da existência de faltas graves por parte das autoridades turcas, que tivessem afectado todas as exportações de concentrado de sumo de fruta e contribuído para a circulação de certificados falsificados. Por conseguinte, não era possível estabelecer qualquer analogia com os factos que deram origem ao acórdão Kaufring e o.

157. As afirmações da recorrente no presente recurso não permitem qualquer outra apreciação, pois a crítica que formula nos n.os 225 e 226 da petição de recurso refere-se expressamente à emissão de certificados de circulação «inexactos» mas não «falsificados», pelo que não chegou a apresentar a prova de que as autoridades turcas estariam implicadas nas falsificações. De resto, a recorrente utiliza argumentos inadmissíveis, pois as suas alegações visam expressamente obter um novo apuramento dos factos e não exclusivamente um controlo jurídico das considerações do Tribunal de Primeira Instância, o que não é da competência do Tribunal de Justiça como instância de recurso.

158. Não obstante, importa notar que, no n.º 274 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância teve em conta que as importações da recorrente aqui controvertidas datam do período compreendido entre Abril de 1995 e Novembro de 1997, ao passo que as dúvidas quanto à autenticidade ou à exactidão do conteúdo dos certificados A.TR.1 turcos só surgiram depois, a partir de 1998. Logo, só após a detecção, pelas autoridades italianas, do primeiro certificado falsificado e a abertura de um procedimento de inquérito é que a Comissão se deu conta da existência dos certificados falsificados. Daqui resulta que, mesmo que a Comissão estivesse obrigada a avisar os importadores comunitários a partir de 1998, isto não teria qualquer repercussão sobre as importações aqui em causa, realizadas entre 1995 e 1997.

159. Por consequência, o Tribunal de Primeira Instância negou que a Comissão estivesse adstrita a um dever de alertar os importadores em tempo útil.

58 — V. acórdão Hyper/Comissão (já referido na nota 23, n.º 128).

iv) Incumprimento de um dever de esclarecimento e de apreciação dos factos aquando das investigações na Turquia

160. Quanto à acusação baseada no incumprimento de um dever de esclarecimento e de apreciação dos factos aquando das investigações na Turquia, o Tribunal de Primeira Instância concluiu no n.º 284 do acórdão recorrido, sem cometer qualquer erro de direito, que a recorrente não logrou apresentar quaisquer provas em apoio da sua argumentação. Ao apreciar os factos, concluiu com justeza que a Comissão tinha investigado e apreciado correctamente todos os factos pertinentes através das missões efectuadas.

161. Na medida em que a recorrente alega de novo, com este fundamento, uma repartição juridicamente incorrecta do ónus da prova, importa julgá-lo improcedente, atendendo às considerações que teci a propósito do terceiro fundamento.

162. Importa ainda assinalar que a recorrente baseia o seu fundamento num argumento inadmissível, pois as suas alegações visam expressamente uma nova apreciação dos factos e não exclusivamente um controlo jurídico das considerações do Tribunal de Primeira Instância. Em especial, não explica de modo suficientemente claro em que medida o Tribunal de Primeira Instância teria cometido um erro de direito. Dado que não satisfaz as exigências processuais relativas à fundamentação do recurso, este argumento deve também ser julgado improcedente.

c) Conclusão provisória

163. Deve concluir-se que, no caso vertente, nem as autoridades turcas nem a Comissão deixaram de cumprir os deveres que lhes incumbiam e que, portanto, não existe qualquer «situação especial» na acepção do artigo 239.º do CAC e do artigo 905.º do regulamento de aplicação do CAC. Por conseguinte, o quinto fundamento deve também ser julgado improcedente.

6. Quanto ao sexto fundamento: não convocação do comité aduaneiro/Conselho de Associação pela Comissão

164. Com o seu sexto fundamento, a recorrente critica o facto de a Comissão não se ter dirigido ao comité aduaneiro nem ao Conselho de Associação para pôr termo às irregularidades que se verificavam nas trocas comerciais entre a Comunidade e a Turquia. Entende que o acórdão recorrido enferma de erro de direito na medida em que o Tribunal de Primeira Instância se limitou a descrever as obrigações do Conselho de Associação e do Comité Aduaneiro Misto estipuladas no acordo, sem, no entanto, efectuar uma qualificação jurídica destas disposições no caso concreto. Além disso, entende que não tirou as consequências jurídicas que se impunham para o comportamento a que a

Comissão estaria obrigada atendendo aos factos expostos [59].

165. Este argumento não colhe dado que, no n.º 239 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância analisou muito bem os factos no litígio principal para determinar se, no caso concreto, estavam reunidas as condições para a consulta do comité aduaneiro misto.

166. Como base jurídica para a intervenção deste órgão por iniciativa da Comissão seria necessário atender ao artigo 52.º, n.º 2, da Decisão n.º 1/95, nos termos do qual as partes contratantes procederão a consultas, no âmbito do comité misto, sobre todas as questões relacionadas com a aplicação dessa decisão que suscitem dificuldades para alguma das partes. Surgindo tais dificuldades, este comité teria a faculdade de, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/95, formular as correspondentes recomendações ao Conselho de Associação para garantir o bom funcionamento da união aduaneira. Não obstante, é óbvio que não existiam quaisquer indícios de dificuldades significativas. Pelo contrário, deve entender-se que, face à cooperação das autoridades turcas, não era necessário nem justificado convocar os referidos órgãos.

167. Assim, no n.º 239 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, sem cometer qualquer erro de direito, que a recorrente não logrou demonstrar que a Comissão se tinha deparado com dificuldades no âmbito da assistência administrativa acordada com a República da Turquia, que justificavam a discussão, nesses órgãos, da adopção de medidas específicas destinadas a solucioná-las.

168. Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância entendeu correctamente que não era possível estabelecer uma analogia com os factos subjacentes ao acórdão Kaufring e o., tanto mais que, em relação aos certificados de circulação controvertidos, não puderam ser provados incumprimento de deveres semelhantes das autoridades turcas que teriam constituído uma situação especial [60].

169. A Comissão não estava, portanto, obrigada a consultar o comité aduaneiro nem o Conselho de Associação. Logo, este fundamento deve ser julgado improcedente.

7. Quanto ao sétimo fundamento: não reconhecimento de um interesse legítimo da recorrente relativamente ao certificado A.TR.1 WVB D 437214

170. Na medida em que a recorrente invoca, no seu sétimo fundamento, o prazo de

59 — N.º 240 da petição de recurso.

60 — V. *supra*, n.º 148.

prescrição de três anos do artigo 221.º, n.º 3, do CAC [61], para se eximir ao seu dever de pagamento dos direitos de importação, deve responder-se que este argumento se baseia numa interpretação incorrecta do direito comunitário.

171. Ignora, por um lado, que no presente processo se trata da dispensa ou do reembolso do pagamento de direitos, nos termos do artigo 239.º do CAC e não, como a recorrente parece supor, de um caso de não liquidação *a posteriori*, nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, a que é aplicável o artigo 221.º, n.º 3, do CAC [62]. Trata-se de dois procedimentos diferentes, com pressupostos formais e materiais distintos, que devem ser analisados separadamente [63]. Portanto, as considerações hipotéticas quanto à eventual aplicabilidade desta disposição no caso de o Tribunal de Primeira Instância decidir de forma diferente devem ser rejeitadas por desprovidas de pertinência.

172. Por outro lado, estas considerações assentam na ideia juridicamente incorrecta de que o Tribunal de Primeira Instância devia ter anulado a decisão recorrida por razões formais. No entanto, como o Tribunal de Primeira Instância declarou com razão no n.º 133 do acórdão recorrido, mesmo no caso de uma anulação parcial seria adoptada uma nova decisão, idêntica quanto ao fundo. É certo que, como o Tribunal de Primeira Instância indica no n.º 128 do acórdão recorrido, a Comissão, no momento da adopção da decisão recorrida, isto é, em 18 de Dezembro de 2002, face às informações pouco claras das autoridades turcas não podia validamente concluir que o certificado D 437214 era falso. Não obstante, esta conclusão veio, afinal, a revelar-se objectivamente exacta, como foi confirmado pelo ofício das autoridades turcas de 22 de Agosto de 2003. Ora, segundo a jurisprudência comunitária, não há qualquer interesse legítimo na anulação de uma decisão com fundamento em vício de forma quando, na sequência da anulação da mesma, só possa ser adoptada uma nova decisão, idêntica, quanto ao fundo, à que foi

61 — No n.º 254 da sua petição de recurso, a recorrente remete para o «prazo de prescrição de 3 anos do artigo 218.º, n.º 3, do CAC», o qual, ao contrário do que indica, não é um prazo de prescrição. Ao invés, esta disposição estabelece um prazo especial, dentro do qual deve ser efectuado o registo de liquidação do montante correspondente a uma dívida aduaneira. Ela aplica-se a casos diferentes dos que, em regra, dão origem à constituição da dívida aduaneira e, deste modo, também à cobrança *a posteriori* dos direitos nos termos do artigo 220.º do CAC a que a recorrente se parece referir (v. Alexander, S., *Zollkodex*, loc. cit., nota 10, artigo 218.º, n.º 6).

62 — V., por exemplo, Galera Rodrigo, S., *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid 1995, p. 312; Bleihauer, H.-J., *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, loc. cit. (nota 10), p. 416. Este último entende que um registo de liquidação *a posteriori* nos termos do artigo 220.º do CAC, após uma decisão (favorável ao devedor) sobre o reembolso ou a dispensa do pagamento dos direitos de importação nos termos do artigo 239.º do CAC só pode ser efectuado quando a dívida aduaneira se tornar novamente exigível nos termos do artigo 242.º do CAC, por exemplo, porque se concedeu indevidamente a dispensa ou o reembolso. Mas, claramente, isto não se verifica no caso em apreço, dado que antes da decisão da Comissão não foi tomada qualquer decisão favorável sobre a dispensa ou o reembolso, nos termos do artigo 239.º do CAC, relativamente aos certificados de circulação de mercadorias controvertidos. Também não estamos perante nenhuma das situações que, segundo Huchatz, W., *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, loc. cit. *(nota 10)*, pp. 379, 380, podem, em geral, justificar um registo de liquidação *a posteriori* nos termos do artigo 220.º do CAC. Isto acontece, por um lado, quando o montante dos direitos não foi objecto de registo de liquidação pela administração dentro dos prazos previstos nos artigos 218.º e 219.º do CAC. Por outro lado, quando o registo de liquidação do montante dos direitos foi efectuado a um nível inferior ao do montante legalmente devido.

63 — V. Alexander, S., *Zollkodex*, loc. cit. (nota 10), face ao artigo 220.º, n.º 8, que se refere aos diferentes requisitos de uma dispensa ou do reembolso nos termos do artigo 239.º, n.º 1, segundo travessão, do CAC e da não cobrança a *posteriori*, nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC. Esta circunstância torna necessária a realização de procedimentos paralelos.

anulada [64]. Assim, a decisão do Tribunal de Primeira Instância não é criticável do ponto de vista jurídico.

173. Logo, este fundamento deve também ser julgado improcedente.

8. Quanto ao oitavo fundamento: apreciação de aspectos de equidade e dos riscos

174. Como o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 295 do acórdão recorrido, a Comissão não se pronunciou, na decisão recorrida, sobre a questão da diligência ou negligência da recorrente. Deste modo, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que o argumento da recorrente de que não tinha actuado com negligência manifesta era inoperante e, por conseguinte, devia ser julgado improcedente.

175. Não pode ser acolhido o argumento da recorrente de que o Tribunal de Primeira Instância omitiu erradamente uma ponderação da equidade e do risco, dado que o Tribunal de Primeira Instância não estava, de modo algum, obrigado a isso.

176. Como a própria recorrente reconhece nos n.os 257 e 258 da fundamentação do seu recurso, a confiança dos operadores económicos na validade das licenças de importação que mais tarde se revelam falsas não beneficia, em regra, da protecção do direito comunitário, mas faz parte do risco comercial comum [65]. Com o artigo 904.º, alínea c), do regulamento de aplicação do CAC, o legislador comunitário introduziu já uma ponderação inequívoca do risco, à qual os tribunais comunitários estão vinculados ao interpretarem o direito comunitário.

177. A recorrente pretende deduzir da jurisprudência comunitária que a Comissão devia ter efectuado uma ponderação geral da equidade e do risco, mas não pode apoiar-se na jurisprudência por ela indicada a esse respeito. No acórdão Bonn Fleisch [66], por ela referido, verificava-se um comportamento incorrecto quer das autoridades aduaneiras dos Estados-Membros quer também por parte da Comissão quanto ao cumprimento dos seus deveres de diligência, o que não é sugerido por qualquer indício no caso vertente [67]. O mesmo se pode dizer quanto ao acórdão Eyckeler & Malt, por ela referido [68].

178. Logo, também este fundamento deve ser julgado manifestamente improcedente.

64 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Julho de 1983, Geist/Comissão (117/81, Recueil, p. 2191, n.º 7); acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Dezembro de 1992, Díaz García/Parlamento (T-43/90, Colect., p. II-2619, n.º 54), de 20 de Setembro de 2000, Orthmann/Comissão [T-261/97, ColectFP, pp. I-A-181 e II-829, n.os 33 e 35), e de 3 de Dezembro de 2003, Audi/IHMI (T-16/02, Colect., p. II-5167, n.os 97 e 98].

65 — V. supra, n.os 70, 112 a 115.

66 — Já referido na nota 23, n.os 115 a 117.

67 — V. *supra*, n.os 163 e 169.

68 — Já referido na nota 24.

9. Quanto ao nono fundamento: violação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC

179. Com o seu nono fundamento, a recorrente alega uma violação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, que limita o registo de liquidação *a posteriori* (cobrança *a posteriori*) por razões de protecção da confiança legítima e de segurança jurídica [69]. Esta disposição destina-se a proteger a confiança legítima do devedor quanto ao carácter fundado de todos os elementos que concorrem para a decisão de cobrar ou não os direitos aduaneiros [70].

180. Nos termos desta disposição, as autoridades nacionais só podem renunciar à cobrança *a posteriori* quando estão reunidas três condições cumulativas. Desde que estas três condições estejam preenchidas, o devedor tem direito a que não se proceda à cobrança [71]. Em primeiro lugar, é necessário que os direitos não tenham sido cobrados devido a erro das próprias autoridades competentes. Em segundo lugar, o erro cometido por estas autoridades deve ser tal que não pudesse razoavelmente ser detectado pelo devedor de boa fé, apesar da sua experiência profissional e da diligência por ele demonstrada. Em terceiro lugar, o devedor deve ter cumprido todas as disposições em vigor no que respeita à declaração aduaneira [72].

181. O pomo de discórdia entre as partes no presente processo é, essencialmente, o conceito de «erro», considerando a recorrente que, no caso concreto, estão reunidas as condições da sua existência. Critica o Tribunal de Primeira Instância por não ter atendido à participação activa das autoridades aduaneiras turcas na emissão e utilização dos 32 certificados A.TR.1 aqui em causa.

182. Este argumento não pode ser acolhido por razões jurídicas e factuais.

183. Importa observar, antes de mais, que a apresentação de boa fé de falsificações de documentos oficiais, em especial de certificados para fins preferenciais falsificados não pode, do ponto de vista jurídico, implicar um «erro» na acepção do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC [73]. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça exige, para que seja reconhecido tal «erro», uma acção

69 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1992, Belovo (C-187/91, Colect., p. I-4937, n.º 14), e de 5 de Outubro de 1988, Padovani (210/87, Colect., p. 6177, n.º 6).

70 — Acórdãos Mecanarte (já referido na nota 11, n.º 19), e de 14 de Novembro de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Colect., p. I-10433, n.º 39).

71 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 1 de Abril de 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Colect., p. I-1819, n.º 12), Faroe Seafood e o. (já referido na nota 13, n.º 84), e de 19 de Outubro de 2000, Sommer (C-15/99, Colect., p. I-8989, n.º 35).

72 — Acórdãos Hewlett Packard France (já referido na nota 71, n.º 13), de 14 de Maio de 1996, Faroe Seafood e o. (já referido na nota 13, n.º 83), de 26 de Novembro de 1998, Covita (C-370/96, Colect., p. I-7711, n.os 25 a 28), e de 11 de Outubro de 2001, William Hinton & Sons (C-30/00, Colect., p. I-7511, n.os 68, 69, 71 e 72).

73 — V., neste sentido, também Alexander, S., *Zollkodex*, loc. cit. (nota 10), artigo 220.º, n.os 18, 65.

das autoridades aduaneiras e que essa acção esteja na origem do erro [74].

184. Com base nesta jurisprudência, entendo que é possível defender-se que o conceito jurídico de «erro» se distingue do de «falsificação» porque o primeiro pressupõe necessariamente uma acção (ainda que objectivamente incorrecta) das autoridades aduaneiras no âmbito das suas competências [75], ao passo que uma «falsificação» implica, em princípio, uma actuação deliberada de terceiros não autorizados [76]. Isto torna claro que os dois conceitos se referem a factos totalmente distintos.

185. Por conseguinte, os devedores que invocam, de boa fé, certificados para fins preferenciais falsificados que não foram emitidos pelas autoridades competentes de Estados terceiros, não podem beneficiar da protecção da confiança legítima conferida por esta disposição [77]. Este entendimento está de harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao âmbito de aplicação desta norma. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à dispensa ou ao reembolso do pagamento de direitos de importação nos termos do artigo 239.º do CAC, é também reconhecido no âmbito do registo de liquidação *a posteriori*, nos termos do artigo 220.º do CAC, que os certificados para fins preferenciais falsificados fazem parte do risco comercial, cabendo ao próprio importador tomar as precauções necessárias para o evitar [78]. O facto de o importador estar de boa fé não o desonera da responsabilidade de pagamento da dívida aduaneira, uma vez que ele é o declarante da mercadoria importada. É o próprio importador que deve assegurar o pagamento dos direitos e a regularidade dos documentos que apresenta às autoridades aduaneiras, mesmo que já não possa repercutir o prejuízo sofrido [79]. Deste modo, o importador deve, em princípio, ser o único a responder em caso de insolvência resultante de não ser concedida a dispensa dos direitos aduaneiros. O montante da dívida, cujo não pagamento é pedido, também não constitui, por si só, qualquer critério susceptível de influenciar a apreciação dos requisitos da

74 — V. acórdãos Mecanarte (já referido na nota 11, n.º 23) e Ilumitrónica (já referido na nota 70, n.º 42); Despacho do Tribunal de Justiça de 9 de Dezembro de 1999, CPL Imperial 2 e Unifrigo/Comissão (C-299/98 P, Colect., p. I-8683, n.º 32).

75 — Segundo o Tribunal de Justiça, a noção de erro não se limita aos meros erros de cálculo ou de transcrição das autoridades competentes, abrangendo todo e qualquer tipo de erro que vicie a decisão tomada, como é nomeadamente o caso de uma interpretação ou de uma aplicação incorrecta das normas de direito aplicáveis (acórdão Mecanarte, já referido na nota 11, n.º 20).

76 — Neste sentido, a actuação deliberada de terceiros não autorizados consiste na emissão de um documento não autêntico ou na modificação de um documento autêntico já existente para induzir em erro, no âmbito do tráfego jurídico, quanto à sua autoria.

77 — Acórdão Pascoal & Filhos (já referido na nota 11, n.os 59 e segs.). Sack, J., *loc. cit.* (nota 7), tomo 1, C. II, n.º 79, p. 26, nota que, no âmbito da cobrança *a posteriori*, não é reconhecida qualquer confiança legítima fundada em documentos falsos ou falsificados, pois de outro modo a cobrança *a posteriori* estaria praticamente excluída nestes casos e o incentivo para utilizar tais documentos tornar-se-ia enorme. Além disso, remete para o disposto no artigo 904.º, alínea c), do regulamento de aplicação do CAC.

78 — Despacho CPL Imperial 2 e Unifrigo/Comissão (já referido na nota 74, n.os 37 e segs.); acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Junho de 1998, CPL Imperial 2 e Unifrigo/Comissão (T-10/97 e T-11/97, Colect., p. II-2231, n.os 62 e segs.).

79 — Acórdão Van Gend & Loos (já referido na nota 11, n.os 16 e 17). Segundo Dolfen, M., «Nacherhebung, Erstattung und Erlass von Abgaben nach dem neuen Zollkodex», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, caderno 24/1993, p. 759, o devedor aduaneiro deve ser o único a suportar o risco resultante de um documento comercial que se venha a revelar falso aquando de um controlo posterior.

dispensa de pagamento [80]. Pelo contrário, não se pode exigir que a Comunidade suporte as consequências negativas da conduta ilícita de terceiros.

186. Esta jurisprudência deve ser aplicada no caso vertente. Neste contexto, remete-se para o apuramento dos factos efectuado pelo Tribunal de Primeira Instância, sem cometer qualquer erro de direito, segundo o qual os 32 certificados A.TR.1 controvertidos são falsificações, que foram feitas sem o envolvimento das autoridades turcas. Face à insuficiência das provas produzidas pela recorrente, o Tribunal de Primeira Instância não tinha qualquer motivo para entender que tinha havido um comportamento activo das autoridades competentes na elaboração das falsificações. Por isso, o Tribunal de Primeira Instância podia, com razão, julgar improcedente o terceiro fundamento.

80 — O montante da dívida aduaneira imposta à recorrente prende-se com a importância económica das mercadorias, em particular, com o montante dos direitos que incidem sobre estas mercadorias. A possibilidade de vir a ser reclamado um montante elevado a título dos direitos de importação inclui-se entre os riscos profissionais a que se expõe o operador económico (v., neste sentido, acórdão Faroe Seafood e o., já referido na nota 13, n.º 115). Portanto, o montante da dívida cuja dispensa de pagamento é pedida não constitui, em si mesmo, qualquer critério susceptível de influenciar a apreciação das condições a que está subordinada essa dispensa de pagamento (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Setembro de 2005, Ricosmos/Comissão, T-53/02, Colect., p. II-3171, n.º 161).

187. Não tendo o artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC sido violado pelo acórdão recorrido, há que julgar também improcedente o nono fundamento.

V — Resultado da análise

188. Resulta das considerações anteriores que o presente recurso não é procedente. Assim, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

VI — Quanto às despesas

189. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

VII — Conclusão

190. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

— negue provimento recurso na sua totalidade e

— condene a recorrente nas despesas, incluindo as despesas em primeira instância.