Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
RIMVYDAS NORKUS
apresentadas em 6 de março de 2025 [1]

Processo C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
contra
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Direction générale des douanes et droits indirects

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (França)]

«Reenvio prejudicial — União aduaneira — Reembolso ou remissão dos direitos de importação ou de exportação — Regulamento (CEE) n.º 1430/79 — Código Aduaneiro da União — Regulamento (UE) n.º 952/2013 — Requisitos para o reembolso oficioso — Prazo de três anos a contar da data da notificação da dívida aduaneira — Conhecimento, pelas autoridades aduaneiras, da identidade dos operadores em causa e dos montantes a reembolsar a cada um deles, sem necessidade de realizar investigações aprofundadas — Direito a uma boa administração»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) nos termos do artigo 267.º TFUE tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1430/79 do Conselho, de 2 de julho de 1979, relativo ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de exportação [2], conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3069/86 do Conselho, de 7 de outubro de 1986 [3] (a seguir «Regulamento n.º 1430/79»), e do artigo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [4] (a seguir «Código Aduaneiro Comunitário»).

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe YX e a Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, anteriormente Caves Andorranes SA (a seguir «Caves Andorranes»), uma sociedade de direito andorrano, ao ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (Ministro da Economia, das Finanças e da Recuperação, França) e ao directeur général des douanes et droits indirects (Diretor-geral das Alfândegas e Impostos Indiretos, França) a respeito do reembolso oficioso de direitos aduaneiros indevidamente cobrados. Os direitos aduaneiros em causa foram

[1] Língua original: francês.
[2] JO 1979, L 175, p. 1.
[3] JO 1986, L 286, p. 1.
[4] JO 1992, L 302, p. 1.

impostos na sequência de uma aplicação errada das regras aduaneiras, que só foi descoberta e corrigida anos mais tarde. A este respeito, as autoridades francesas alegam, em substância, que não conseguiram identificar, por si mesmas, as empresas afetadas por esta prática administrativa nem determinar os montantes a reembolsar. Além disso, segundo as mesmas, o direito de exigir um reembolso está sujeito a prazos fixados pela legislação aduaneira. A Caves Andorranes contesta esta argumentação por meio do recurso por si interposto da recusa de concessão do reembolso dos direitos aduaneiros em causa.

3. As partes no litígio expressaram assim posições divergentes no que respeita tanto ao alcance das obrigações de investigação das autoridades aduaneiras como ao prazo de preclusão de três anos previsto pelo direito da União para o procedimento administrativo de reembolso. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre a necessidade de restabelecer uma situação conforme com o direito da União, em benefício da empresa que sofreu um prejuízo, ainda que tenha decorrido um lapso de tempo considerável desde a ocorrência da infração administrativa. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça deverá explicar a forma como este objetivo pode ser conciliado com os interesses da segurança jurídica e do bom funcionamento da administração aduaneira.

II. Quadro jurídico

A. Regulamento n.º 1430/79

4. O nono considerando do Regulamento n.º 1430/79 tinha a seguinte redação:

«Considerando que importa precisar as outras condições de fundo e de forma a cuja observância se deve subordinar a concessão do reembolso ou da dispensa do pagamento dos direitos de importação; que convém em especial fixar os prazos em que o interessado pode apresentar um pedido com aquela finalidade junto das autoridades competentes[…]»

5. O artigo 1.º deste regulamento previa:

«1. O presente regulamento determina as condições em que as autoridades competentes concedem o reembolso ou a dispensa de pagamento dos direitos de importação ou de exportação.

2. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

e) “Registo da liquidação”: o ato administrativo pelo qual é devidamente fixado o montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação a cobrar pelas autoridades competentes;

[…]»

6. O artigo 2.º do referido regulamento dispunha:

«1. Proceder-se-á ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação na medida em que se provar, a contento das autoridades competentes, que o montante registado da liquidação destes direitos:

é relativo a mercadorias em relação às quais nenhuma dívida aduaneira se constituiu ou em relação às quais a dívida aduaneira se extinguiu por modo diferente do pagamento do seu montante ou por prescrição,

é superior, por qualquer motivo, ao que legalmente devia ser cobrado.

2. O reembolso ou a dispensa do pagamento dos direitos de importação, por um dos motivos previstos no n.º 1, será concedido mediante requerimento apresentado na estância aduaneira respetiva no prazo de três anos a contar da data do registo da liquidação dos referidos direitos pela autoridade encarregada da cobrança.

Este prazo não pode ser prorrogado, salvo se o interessado provar que foi impedido de depositar o seu pedido no referido prazo devido a caso fortuito ou de força maior.

As autoridades competentes procederão oficiosamente ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos quando elas próprias verificarem, dentro daquele prazo, a existência de qualquer das situações descritas no n.º 1.»

7. O artigo 15.º, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento enunciava:

«O reembolso ou a dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de exportação só será concedido à própria pessoa que tiver pago os direitos ou que esteja obrigada ao seu pagamento, ou a qualquer pessoa que lhe suceder nos seus direitos e obrigações.»

8. O artigo 16.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1430/79 previa:

«O pedido deve ser acompanhado de todos os elementos de prova de que o requerente dispuser com vista a permitir às autoridades competentes decidirem sobre esse pedido tendo em conta os motivos por aquele invocados. Sempre que as autoridades competentes o julguem necessário, podem fixar um prazo ao requerente para a apresentação de elementos de prova complementares.»

9. Este regulamento foi revogado pelo artigo 251.º do Código Aduaneiro Comunitário.

B. Código Aduaneiro Comunitário

10. O artigo 236.º do Código Aduaneiro Comunitário dispunha:

«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 respetivo montante não era legalmente devido ou que foi objeto 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 respetivo 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.

2. O reembolso ou a dispensa de pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação será concedido mediante pedido apresentado na estância aduaneira competente antes do termo do prazo de três anos a contar da data da comunicação dos referidos direitos ao devedor.

Este prazo será prorrogado se o interessado provar que foi impedido de apresentar o seu pedido no referido prazo devido a caso fortuito ou de força maior.

As autoridades aduaneiras procederão oficiosamente ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos quando elas próprias verificarem, dentro daquele prazo, a existência de qualquer das situações descritas no primeiro e segundo parágrafos do n.º 1.»

11. Em conformidade com o seu artigo 253.º, segundo parágrafo, este código era aplicável a partir de 1 de janeiro de 1994.

12. O referido código foi revogado pelo artigo 186.º do Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO 2008, L 145, p. 1), que por sua vez foi revogado pelo artigo 286.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1, e retificação no JO 2016, L 267, p. 2) (a seguir «Código Aduaneiro da União»).

C. Código Aduaneiro da União

13. O artigo 116.º do Código Aduaneiro da União prevê:

«1. Sob reserva das condições previstas na presente secção, procede-se ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos montantes dos direitos de importação ou de exportação pelas seguintes razões:

a) Montantes de direitos de importação ou de exportação cobrados em excesso;

[…]

4. Sob reserva das regras de competência em matéria de decisões, caso, nos prazos a que se refere o artigo 121.º, n.º 1, as próprias autoridades aduaneiras verifiquem que o montante dos direitos de importação ou de exportação pode ser objeto de reembolso ou de dispensa de pagamento nos termos dos artigos 117.º, 119.º ou 120.º, procedem por iniciativa própria a esse reembolso ou dispensa.

[…]»

14. O artigo 117.º, n.º 1, deste código enuncia:

«O montante dos direitos de importação ou de exportação é objeto de reembolso ou de dispensa de pagamento se o montante correspondente à dívida aduaneira inicialmente notificada exceder o montante devido ou se a dívida aduaneira tiver sido notificada ao devedor contrariamente ao disposto no artigo 102.º, n.º 1, alíneas c) ou d).»

15. O artigo 121.º do referido código, sob a epígrafe «Procedimento de reembolso e de dispensa do pagamento», dispõe, no seu n.º 1:

«Os pedidos de reembolso ou de dispensa de pagamento nos termos do artigo 116.º devem ser apresentados às autoridades aduaneiras nos seguintes prazos:

a) No caso de montantes de direitos de importação ou de exportação cobrados em excesso, […] no prazo de três anos a contar da data da notificação da dívida aduaneira;

[…]

Os prazos fixados nas alíneas a) e b) do primeiro parágrafo são prorrogados se o requerente provar que foi impedido de apresentar um pedido no prazo previsto devido a circunstâncias imprevistas ou em caso de força maior.»

16. Em conformidade com o seu artigo 288.º, n.º 2, as disposições do Código Aduaneiro da União referidas nos três números anteriores das presentes conclusões são aplicáveis a partir de 1 de maio de 2016.

III. Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

17. Entre 1988 e 1991, importadores andorranos importaram para Andorra, por intermédio da sociedade Ysal, despachante alfandegário estabelecido em França, mercadorias provenientes, em particular, de países terceiros. Estas importações deram origem ao pagamento de direitos aduaneiros de importação em França. Com efeito, nesta época, as autoridades aduaneiras francesas exigiam que as mercadorias provenientes de países terceiros e com destino a Andorra fossem introduzidas em livre prática quando atravessavam o território francês.

18. Em 23 de janeiro de 1991, a Comissão Europeia publicou o parecer fundamentado COM (90) 2042 final, no qual, por um lado, declarou que a República Francesa, ao prever essa exigência de introdução em livre prática [5], não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força de determinadas disposições do direito (então) comunitário e, por outro, convidou este Estado-Membro a dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de 30 dias.

[5] O conceito de «introdução em livre prática» é definido no artigo 201.º, n.º 2, do Código Aduaneiro da União. Implica a cobrança dos direitos de importação devidos; a cobrança, se necessário, de outras imposições, tal como previsto nas disposições em vigor aplicáveis relacionadas com a sua cobrança; a aplicação de medidas de política comercial, bem como de proibições e restrições, desde que estas não devam ser aplicadas numa fase anterior; e o cumprimento das outras formalidades previstas para a importação das mercadorias. Em conformidade com o artigo 201.º, n.º 3, deste código, a introdução em livre prática confere o estatuto aduaneiro de mercadorias UE às mercadorias não-UE.

19. Resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, em 6 de junho de 1991, o ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Ministério da Economia, das Finanças e do Orçamento, França) publicou no *Journal officiel de la République française* um aviso aos exportadores que suprimiu esta exigência de introdução em livre prática.

20. Em 20 de maio de 2008, a sociedade Ysal intentou uma ação contra a administração aduaneira francesa num tribunal d'instance (Tribunal de Primeira Instância, juiz singular), pedindo o reembolso dos direitos aduaneiros que teriam sido indevidamente cobrados por esta administração com base nas declarações de importação para a Andorra subscritas entre 1988 e 1991.

21. Por Sentença de 15 de junho de 2010, este órgão jurisdicional julgou a ação da sociedade Ysal inadmissível por falta de legitimidade e de interesse em agir. Esta sentença foi confirmada por um Acórdão de uma cour d'appel (Tribunal de Recurso) de 13 de dezembro de 2011. Por Acórdão de 21 de janeiro de 2014, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) negou provimento ao recurso interposto pela Ysal.

22. Em data não especificada, os referidos importadores andorranos, em cujos direitos ficam sub-rogados a Caves Andorranes e YX, reembolsaram à Ysal os direitos aduaneiros que esta última tinha liquidado por sua conta.

23. Em 16 de julho de 2015, a Caves Andorranes e YX intentaram uma ação contra a administração aduaneira francesa no tribunal de grande instance de Toulouse (Tribunal de Primeira Instância de Toulouse, França) destinada a obter o pagamento de uma quantia correspondente aos direitos aduaneiros indevidamente cobrados por esta administração. Por Sentença de 4 de julho de 2017, este órgão jurisdicional julgou improcedentes os pedidos da Caves Andorranes e de YX.

24. Por Acórdão de 10 de fevereiro de 2020, a cour d'appel de Toulouse (Tribunal de Recurso de Toulouse, França) confirmou esta sentença. A este respeito, considerou que a administração aduaneira devia dispor, para proceder ao reembolso oficioso previsto no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1430/79 e no artigo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Código Aduaneiro Comunitário, dos elementos necessários à determinação tanto do montante dos direitos a reembolsar como da identidade de cada devedor, sem ter de realizar investigações desproporcionadas.

25. A Caves Andorranes e YX interpuseram recurso deste acórdão na Cour de cassation (Tribunal de Cassação), que é o órgão jurisdicional de reenvio, em apoio do qual alegam, em substância, que a cour d'appel de Toulouse, no seu Acórdão de 10 de fevereiro de 2020, violou o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1430/79. A obrigação de reembolso oficioso prevista nesta disposição está unicamente subordinada ao respeito de um prazo de três anos a contar da data da comunicação dos direitos aduaneiros ao devedor. Em contrapartida, a referida disposição não prevê que as autoridades aduaneiras devem dispor destes elementos relativos ao montante destes direitos e à identidade de cada devedor. A cour d'appel de Toulouse acrescentou assim à referida disposição um requisito que esta não continha.

26. O órgão jurisdicional de reenvio indica que a administração aduaneira sustenta, por seu turno, que só pode reembolsar oficiosamente os direitos de importação ou de exportação se dispuser de todos os elementos que lhe permitam verificar que estes foram indevidamente cobrados e que

devem ser restituídos. Não lhe pode ser exigido que realize investigações aprofundadas para determinar o montante dos direitos que devem ser reembolsados a cada um dos operadores em causa.

27. Este órgão jurisdicional interroga-se sobre se as disposições do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1430/79 e do artigo 236.º, n.º 2, do Código Aduaneiro Comunitário devem ser interpretados no sentido de que a autoridade competente só é obrigada a proceder oficiosamente ao reembolso dos direitos aduaneiros não legalmente devidos caso disponha, para este efeito, de todos os elementos necessários e caso, na falta destes, não deva proceder a investigações desproporcionadas.

28. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se também a questão prévia de saber se o reembolso oficioso por uma autoridade aduaneira pode ser feito após o termo de um prazo de três anos a contar da data da comunicação dos direitos ao devedor. À luz do Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, n.º 21), no qual o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 236.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Código Aduaneiro Comunitário estabelece um limite de três anos para o reembolso dos direitos aduaneiros não legalmente devidos, este órgão jurisdicional interroga-se sobre se o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1430/79 deve ser interpretado no sentido de que as autoridades competentes já não podem, decorrido este prazo, efetuar um reembolso oficioso, ainda que se prove que verificaram durante o referido prazo que estes direitos não eram legalmente devidos.

29. Nestas condições, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [Deve] o artigo 2.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1430/79], [retomado pelo artigo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo], do [Código Aduaneiro Comunitário, ser interpretado] no sentido de que o reembolso oficioso dos direitos aduaneiros cobrados por uma autoridade aduaneira está limitado por um prazo de três anos a contar da data do registo da liquidação dos referidos direitos pela autoridade encarregada da cobrança ou no sentido de que a administração aduaneira deve poder verificar, no prazo de três anos a contar do facto gerador dos direitos, que os direitos não eram devidos?

2) [Deve] o artigo 2.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1430/79], [retomado pelo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo], do [Código Aduaneiro Comunitário, ser interpretado] no sentido de que o reembolso oficioso dos direitos aduaneiros cobrados por uma autoridade aduaneira está subordinado ao conhecimento, por parte desta última, da identidade dos operadores em causa, bem como dos montantes a reembolsar a cada um deles, sem que tenha de realizar investigações aprofundadas ou desproporcionadas?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

30. O despacho de reenvio, datado de 13 de março de 2024, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de março de 2024.

31. O Governo Francês e a Comissão apresentaram observações escritas no prazo fixado pelo artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

32. Na reunião geral de 5 de novembro de 2024, o Tribunal de Justiça decidiu não realizar audiência de alegações.

V. Apreciação jurídica

A. Observações preliminares

33. Além da introdução de uma pauta aduaneira comum, a criação de uma união aduaneira nos termos do artigo 28.º TFUE exige também a uniformização das regras aduaneiras gerais e dos procedimentos aduaneiros correspondentes para a cobrança, a suspensão ou a isenção dos direitos de importação. De outra forma, as diferenças entre as legislações aduaneiras nacionais poderiam constituir um entrave à circulação de mercadorias no mercado único. O objetivo inicial era, portanto, harmonizar as legislações aduaneiras dos Estados-Membros. No entanto, a harmonização do direito aduaneiro através de numerosas regulamentações individuais sobre questões diversas conduziu a uma fragmentação jurídica [6]. Só a partir de 1 de janeiro de 1994, com o Código Aduaneiro Comunitário, é que passou a ser aplicável a nível supranacional um direito processual aduaneiro uniforme. O Código Aduaneiro da União, em vigor desde 9 de outubro de 2013, é aplicável desde 1 de maio de 2016 [7]. A legislação nacional, por seu turno, regula a organização da administração aduaneira, que é responsável pela aplicação administrativa do direito aduaneiro da União.

34. Importa recordar que a União Europeia, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), TFUE, dispõe de competência exclusiva no que respeita à União Aduaneira e que, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, do Código Aduaneiro da União, este último deve ser aplicado de modo uniforme em todo o território aduaneiro da União. Assim, por força do princípio do primado do direito da União, a cobrança dos direitos aduaneiros pelos Estados-Membros em nome da União sobre as mercadorias importadas no território aduaneiro da União só está sujeita à legislação europeia [8], o que significa que, no caso em apreço, o Estado-Membro em causa, ou seja, a França, aplica as disposições pertinentes do direito da União, mais precisamente as relativas ao trânsito e ao reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados, em vez de qualquer disposição da sua legislação nacional suscetível de derrogar o Código Aduaneiro da União.

35. Deve notar-se que os factos na origem do litígio no processo principal ocorreram há um pouco mais de 30 anos e que foram instaurados vários processos perante os órgãos jurisdicionais franceses. É por esta razão que o órgão jurisdicional de reenvio se refere, nas suas questões, tanto ao artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1430/79 como ao artigo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Código Aduaneiro Comunitário. Estas disposições, que foram agora retomadas pelo artigo 116.º, n.º 4, lido em conjugação com o artigo 121.º, n.º 1, do Código Aduaneiro da União, eram aplicáveis *ratione temporis* nos períodos considerados pertinentes pelo órgão jurisdicional de reenvio. A este respeito, gostaria de salientar que as disposições mencionadas apresentam apenas uma redação diferente, ao passo que *o seu conteúdo normativo permaneceu inalterado*. Por este motivo, para facilitar a leitura das presentes conclusões, farei antes referência aos *elementos comuns da regulamentação relativa ao procedimento de reembolso*. Uma abordagem neste

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), Munique 2024, C.C. II. n.º 29) oferece uma breve visão da história da criação do Código Aduaneiro da União.

7 V. n.ºs 11, 12 e 16 das presentes conclusões.

8 V. Acórdão de 24 de junho de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, n.ºs 58 e 61).

sentido parece-me tanto mais judiciosa quanto a interpretação que preconizo se destina também a ser aplicada a casos semelhantes aos quais se aplicam as disposições do Código Aduaneiro da União atualmente em vigor [9].

36. Por uma questão de exaustividade, devo recordar que, segundo jurisprudência assente, se entende geralmente que as regras processuais se aplicam a todos os litígios pendentes no momento da sua entrada em vigor, diferentemente do que sucede com as regras substantivas, que são habitualmente interpretadas no sentido de que não visam as situações adquiridas anteriormente à sua entrada em vigor [10]. Para efeitos da presente análise, há que considerar como regra substantiva a disposição que fixa *as condições que regem o fundamento e a constituição do direito ao reembolso*, ao passo que as regras processuais incluem *as disposições que regulam as condições de exercício deste direito*, e designadamente o prazo para apresentar um pedido de reembolso ou para que as autoridades verifiquem a existência de qualquer das circunstâncias que justificam o reembolso.

37. O presente processo suscita várias questões jurídicas que estão intrinsecamente ligadas. Podem ser agrupadas de forma geral em três linhas temáticas distintas: i) o alcance da obrigação que incumbe à autoridade aduaneira de reembolsar oficiosamente os direitos aduaneiros não devidos; ii) o procedimento a seguir quando a obrigação de reembolso nasce da verificação de que não existe nenhum fundamento jurídico para pedir o pagamento dos direitos aduaneiros não devidos; iii) o objetivo legislativo do prazo de três anos previsto pela legislação aduaneira. Por razões de clareza e racionalidade, proponho analisar em conjunto as questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Abordá-las-ei no âmbito da exposição destas linhas temáticas.

B. Quanto à admissibilidade

38. Antes de proceder à análise das questões de mérito, considero necessário abordar brevemente a questão da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial. Ainda que nenhuma das partes interessadas suscite esta exceção de inadmissibilidade, coloca-se a questão de saber se a resposta às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio é necessária para resolver o litígio no processo principal. Uma vez que a legislação em matéria aduaneira prevê um prazo de três anos para apresentar pedidos de reembolso de direitos aduaneiros indevidamente cobrados e que os factos que deram origem a este litígio ocorreram há mais de 30 anos, estas questões parecem, à primeira vista, ser desprovidas de pertinência.

39. Segundo jurisprudência assente, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro normativo e factual que define sob a sua própria responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o

[9] O Tribunal de Justiça indica muitas vezes, nos seus acórdãos, se o conteúdo normativo de uma determinada disposição foi retomado por uma disposição que lhe sucede, pelo que deve aplicar-se a mesma interpretação a esta última (v. Acórdão de 13 de dezembro de 2007, Bayerischer Rundfunk e o., C-337/06, EU:C:2007:786, n.º 30).

[10] V. Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, n.º 31 e jurisprudência referida).

objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [11].

40. Não considero hipotéticas as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que, na minha opinião, uma interpretação das disposições relativas às obrigações das autoridades aduaneiras no âmbito do procedimento de reembolso pode também revelar-se útil para esclarecer se a Caves Andorranes tem *direito a uma indemnização por violação do direito da União* em conformidade com os princípios estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Alguns indícios sugerem que a Caves Andorranes poderá prosseguir este objetivo, pelo menos a título subsidiário [12]. Por conseguinte, os elementos de interpretação sobre *qualquer questão relativa ao reembolso oficioso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados* decorrentes do futuro acórdão do Tribunal de Justiça poderão ser úteis para resolver o litígio no caso de a recorrente no processo principal pôr em causa *a responsabilidade da administração aduaneira francesa por uma eventual violação do direito da União* [13].

41. Pelas razões expostas nos números anteriores das presentes conclusões, há que partir da premissa de que o presente pedido de decisão prejudicial é admissível.

C. Quanto ao mérito

1. Obrigação da autoridade aduaneira de reembolsar oficiosamente os direitos aduaneiros não devidos

42. A legislação da União em matéria aduaneira prevê duas modalidades distintas de reembolso dos direitos de importação não devidos. A primeira destas modalidades necessita de um pedido prévio para este efeito na estância aduaneira em causa antes do termo do prazo de três anos a contar do registo de liquidação dos direitos aduaneiros não devidos, ao passo que a segunda resulta de uma ação espontânea da administração aduaneira, que deve proceder oficiosamente ao reembolso, quando verifique, durante este mesmo prazo, a existência de qualquer das situações que o justificam.

43. O presente processo refere-se à *segunda modalidade*. A este respeito, importa observar, antes de mais, que a legislação aduaneira prevê uma *obrigação geral de reembolso* sempre que estejam reunidas determinadas condições, que abordarei a seguir. Mais precisamente, resulta tanto do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1430/79 como do artigo 236.º, n.º 1, do Código Aduaneiro Comunitário que «[p]roceder-se-á ao reembolso», ao passo que o artigo 116.º, n.º 1, do Código Aduaneiro da União prevê que «procede-se ao reembolso» dos montantes dos direitos de importação por uma das razões especificadas na legislação.

44. Entre as condições que dão lugar a um direito ao reembolso e que, sob reserva da apreciação a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, são suscetíveis de ser aplicáveis ao caso em apreço figura o facto de «nenhuma dívida aduaneira se [ter] constituído», conforme previsto no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1430/79, ou de, no momento do registo de liquidação [dos

[11] V. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 67).

[12] O primeiro advogado-geral da chambre commerciale, financière et économique (Secção Comercial, Financeira e Económica) da Cour de cassation (Tribunal de Cassação) menciona esta possibilidade no seu parecer junto aos autos.

[13] V. Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição do ar) (C-61/21, EU:C:2022:1015, n.ºs 34 e segs.).

direitos aduaneiros], «o respetivo montante não [ser] legalmente devido», em conformidade com o artigo 236.º, n.º 1, do Código Aduaneiro Comunitário. O artigo 116.º, n.º 1, alínea a), do Código Aduaneiro da União prevê, por sua vez, o reembolso de «montantes de direitos de importação […] cobrados em excesso». Apesar da formulação algo divergente destas disposições, têm em comum o facto de visarem essencialmente uma situação em que *um direito aduaneiro foi cobrado pela administração sem justificação legal*. Uma vez que estas disposições estabelecem as condições que regem o fundamento e a constituição do direito ao reembolso, constituem *regras substantivas*.

45. Estas regras substantivas devem ser distinguidas das *regras processuais*, que desempenham um papel determinante no presente processo. Estão em causa as disposições referidas no n.º 35 das presentes conclusões, cujo conteúdo normativo, como já salientei, não foi alterado, uma vez que preveem, em substância, que «as autoridades aduaneiras procederão oficiosamente ao reembolso […] quando elas próprias verificarem, dentro daquele prazo, [que estão reunidas as condições para essa iniciativa]». Esta regulamentação exige algumas observações da minha parte para efeitos da sua interpretação. Ao fazê-lo, recorrerei aos métodos de interpretação reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenham em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere, bem como os objetivos e a finalidade que prossegue o ato de que faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode apresentar elementos pertinentes para a sua interpretação [14].

46. Com base nestas considerações, parece-me que a própria redação destas disposições («procederão oficiosamente») confirma, em primeiro lugar, que incumbe à administração aduaneira agir por sua própria iniciativa e, em segundo lugar, que o *acontecimento que lhe chamou a atenção para o facto de os direitos aduaneiros terem sido indevidamente cobrados* deve ter ocorrido dentro do prazo de três anos («dentro daquele prazo»). Na minha opinião, é evidente que esta regulamentação não deve ser entendida no sentido de que o reembolso em sim mesmo deve ter lugar dentro deste prazo.

47. Do ponto de vista contextual, esta interpretação, relativa ao reembolso oficioso, parece-me corroborada por uma leitura das disposições relativas à primeira modalidade de reembolso dos direitos de importação não devidos, designadamente, o procedimento mediante pedido. Por força desta regulamentação, «o reembolso será concedido mediante pedido apresentado na estância aduaneira competente *antes do termo do prazo de três anos*» [15] a contar de uma data que, em função da versão considerada, é a data do «registo de liquidação dos referidos direitos pela autoridade encarregada da cobrança», a da «comunicação dos referidos direitos ao devedor» ou a da «notificação da dívida aduaneira». A título excecional, este prazo é prorrogado se o interessado provar que foi impedido de apresentar o seu pedido no referido prazo devido a circunstâncias imprevistas ou em caso de força maior.

48. Independentemente das divergências ligadas à formulação das disposições em causa, é evidente que o legislador da União pretendeu também, ao regulamentar esta modalidade de reembolso, fixar um prazo de três anos dentro do qual as autoridades deviam demonstrar que os direitos aduaneiros foram indevidamente cobrados. Por outras palavras, no âmbito desta modalidade, o pedido apresentado pelo devedor é o *meio pelo qual as autoridades tomam conhecimento* das circunstâncias que dão origem a um direito ao reembolso e as obrigam a agir.

[14] V. Acórdão de 29 de julho de 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească” Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, n.º 38).

[15] O sublinhado é meu.

Em contrapartida, a leitura das referidas disposições mostra que esta modalidade não prevê nenhum prazo preciso para efetuar o reembolso. A lógica subjacente à regulamentação das duas modalidades expostas nos números anteriores das presentes conclusões é, portanto, muito semelhante.

49. Por conseguinte, se esse pedido for apresentado imediatamente antes do termo do prazo de três anos, a administração pode perfeitamente proceder posteriormente, ou seja, após o termo deste prazo, ao reembolso sem violar a legislação da União em matéria aduaneira. A jurisprudência do Tribunal de Justiça corrobora esta interpretação, uma vez que o Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão C & J Clark International, que decorre do artigo 236.º do Código Aduaneiro Comunitário que, «em princípio e salvo em circunstâncias imprevistas ou em caso de força maior, o reembolso de direitos que não eram legalmente devidos no momento do seu pagamento só pode ocorrer, findo o prazo de três anos a contar da comunicação do montante destes direitos ao devedor, *se este último tiver validamente apresentado, dentro deste prazo, um pedido* neste sentido às autoridades aduaneiras nacionais» [16].

50. Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão CIVAD, mais antigo, que dizia respeito a uma situação em que o pedido de reembolso tinha sido apresentado *após* o termo do referido prazo, ou seja, intempestivamente, que «um operador económico já *não poder[ia], em princípio, ter direito ao reembolso dos direitos antidumping* que pagou […] e em relação aos quais o prazo de três anos previsto no artigo 236.º, n.º 2, do código aduaneiro [comunitário] expirou» [17]. Atendendo a estas explicações, afigura-se que a regulamentação em causa pressupõe que as autoridades devem registar, neste prazo, a falta de fundamentação legal para a cobrança dos direitos de importação, o que é válido tanto para o reembolso oficioso como para o reembolso mediante pedido. A interpretação oposta, segundo a qual o reembolso, em si mesmo, estaria limitado pelo prazo de três anos, conduziria à extinção do direito ao reembolso em função da rapidez da atuação das autoridades administrativas, o que seria contrário à segurança jurídica.

51. No caso em apreço, é facto assente que não foi apresentado um pedido de reembolso no prazo de três anos. Tal suscita a questão de saber quais os requisitos legais que devem ser preenchidos para que as autoridades aduaneiras intervenham. Há, nomeadamente, que esclarecer qual o grau de certeza que estas devem ter no que respeita ao direito do cidadão ao reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados. Abordarei esta questão de forma mais pormenorizada depois de explicar sucintamente a função do período de três anos previsto na regulamentação em causa.

2. Função do prazo de preclusão de três anos

52. Como referido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão CIVAD, o referido período de três anos é um prazo de preclusão, ou seja, um prazo legalmente fixado durante o qual o credor pode fazer valer o seu direito ao reembolso. O termo deste prazo implica, em princípio, a perda deste direito. Segundo o Tribunal de Justiça, este prazo de preclusão de três anos é razoável, uma vez que não é suscetível de, na prática, impossibilitar ou dificultar excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União [18].

[16] Acórdão de 19 de junho de 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, n.º 50). O sublinhado é meu.

[17] Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, n.º 21). O sublinhado é meu.

[18] Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, n.ºs 21 e 22).

53. O Tribunal de Justiça considerou que um prazo de preclusão é do interesse da segurança jurídica, que protege simultaneamente o interessado e a administração em causa e não impede por isso o exercício, pelo interessado, dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União. Por último, o Tribunal de Justiça declarou que, embora a legislação em matéria aduaneira preveja certas exceções ao prazo de três anos, por exemplo, num caso de força maior, recordou que o reembolso dos direitos de importação ou de exportação pagos só é concedido em determinadas condições e em casos especificamente previstos. Consequentemente, uma vez que esse reembolso constitui uma exceção ao regime normal das importações e das exportações, as disposições que o preveem são objeto de interpretação estrita [19].

54. A jurisprudência referida nos números anteriores das presentes conclusões diz respeito às disposições que regulam o reembolso dos direitos aduaneiros mediante pedido apresentado por um operador económico. No entanto, o mesmo raciocínio baseado na segurança jurídica parece-me aplicável ao prazo de três anos para a modalidade do reembolso oficioso, o que torna, por extensão, aplicável todos os princípios de interpretação decorrentes da jurisprudência referida.

3. Grau de certeza que as autoridades aduaneiras devem ter e o procedimento a seguir para efeitos de reembolso

55. A regulamentação referida no n.º 35 das presentes conclusões, que regula os aspetos processuais do reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados, estipula que «as autoridades aduaneiras procederão oficiosamente ao reembolso […] *quando elas próprias verificarem* […] a existência de qualquer das situações [que dão origem a esse direito]» [20], o que suscita a questão de saber a que se refere exatamente esta «verificação» e qual o grau de certeza que é exigido quanto à existência de um direito ao reembolso.

56. Na minha opinião, a redação das disposições substantivas pertinentes, referidas no n.º 44 das presentes conclusões, não deixa dúvidas quanto ao facto de o conhecimento das autoridades aduaneiras dever estender-se às circunstâncias que dão direito ao reembolso. Tal implica concretamente o *conhecimento dos elementos essenciais*, ou seja, as transações aduaneiras efetuadas, a identidade das empresas envolvidas nestas transações, os montantes pagos e, evidentemente, a inexistência de dívida aduaneira [21].

57. Perante estes elementos, as autoridades aduaneiras são obrigadas a proceder ao reembolso e *não dispõem de margem de apreciação*. A este respeito, e contrariamente ao que sugere a Comissão, não é possível fazer uma distinção clara entre a verificação efetiva de que as condições de reembolso estão reunidas e uma obrigação de o verificar, a menos que se esvazie o conceito de «reembolso oficioso» de qualquer significado próprio. Quando a administração aduaneira tem conhecimento dos elementos mencionados no número anterior das presentes conclusões, impõe-se concluir que tem a obrigação de proceder oficiosamente à verificação e ao reembolso. A condição de *verificação* em sentido estrito coincide, na minha opinião, com uma *obrigação de verificar* em determinadas condições. A interpretação contrária, que se basearia na inexistência de uma obrigação por parte de uma autoridade aduaneira de verificar oficiosamente que um montante pode ser reembolsado, levaria a excluir qualquer fiscalização jurisdicional e, por

[19] Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, n.ºs 23 e 24).

[20] O sublinhado é meu.

[21] As «Orientações relativas ao reembolso e à dispensa de pagamento» (página 32) desenvolvidas pela Direção-Geral «Fiscalidade e União Aduaneira» da Comissão indicam apenas que «as autoridades aduaneiras devem dispor de *todos os dados necessários* para proceder ao reembolso», sem, no entanto, serem mais específicas (o sublinhado é meu).

conseguinte, qualquer condenação por violação desta obrigação, visto que a violação de uma obrigação inexistente é, por definição, impossível. Esse resultado seria contrário ao objetivo de reembolso oficioso baseado na obrigação geral de reembolso de impostos cobrados em violação das regras do direito da União.

58. Todavia, uma questão essencial é a de saber como devem as autoridades aduaneiras obter as informações necessárias para este efeito, designadamente se é suficiente que estas últimas lhes sejam comunicadas, por exemplo, pelas empresas em causa, ou se devem antes ser pró-ativas e realizar investigações para obter maior clareza. É evidente que a verificação oficiosa pelas autoridades aduaneiras de que as condições do reembolso estão reunidas não é certamente fruto do acaso e exige sempre um certo comportamento ativo da sua parte. As modalidades de ação das autoridades aduaneiras e a medida em que estas devem ser pró-ativas são analisadas a seguir. O que se pode afirmar com certeza nesta fase é que a responsabilidade pelo facto de a administração tomar conhecimento da inexistência de dívida aduaneira não deve incumbir apenas à empresa em causa, pois equivaleria a exigir-lhe a apresentação de um pedido de reembolso em todos os casos. Por outras palavras, só existiria, de facto, uma única modalidade de reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados, apesar de a regulamentação aduaneira prever claramente *duas modalidades distintas*.

59. Por conseguinte, para não esvaziar a regulamentação sobre o reembolso oficioso do seu conteúdo, parece-me razoável impor às autoridades aduaneiras a obrigação de realizarem elas próprias investigações destinadas a estabelecer os elementos essenciais acima referidos para tornar possível o reembolso. Esta interpretação baseia-se também numa análise das diferentes versões linguísticas da expressão «as *próprias* autoridades aduaneiras *verifiquem*» [22] utilizada pela regulamentação em causa, que sugere uma iniciativa por parte da administração, ou seja, uma *medida de investigação destinada a obter informações*. Nas versões em língua espanhola e inglesa, pode mesmo ler-se explicitamente o verbo «descobrir».

60. As autoridades nacionais têm competência para efetuar controlos aduaneiros ao abrigo da legislação em matéria aduaneira [23]. Não obstante, importa precisar que a obrigação de apurar os factos e de agir em conformidade deve *depender da situação em causa*. Concordo com o ponto de vista do Governo Francês e da Comissão, segundo o qual, em princípio, as autoridades aduaneiras não devem ser obrigadas a tomar *medidas desproporcionadas* para determinar a identidade dos operadores económicos e os montantes a reembolsar. Devo, no entanto, sublinhar que a minha posição diverge no que respeita às conclusões a retirar desta verificação. A exigência de proporcionalidade diz respeito à existência de um rácio razoável entre, por um lado, o objetivo de restituir os direitos aduaneiros indevidamente cobrados e, por outro, o esforço que a administração aduaneira deve desenvolver para atingir este objetivo. A proporcionalidade das ações de uma autoridade aduaneira não deve ser apreciada abstratamente, mas sim tendo em conta a situação específica em que se inscreve o reembolso oficioso. Assim, uma situação mais grave que envolva mais operadores económicos pode exigir medidas mais profundas por parte de uma autoridade aduaneira, sem que estas se afigurem necessariamente desproporcionadas.

[22] V. versões em língua espanhola («*cuando las propias autoridades aduaneras descubran*»), dinamarquesa (« *toldmyndighederne* […] *når de selv* […] *konstaterer*»), alemã («*stellen die Zollbehörden selbst* […] *fest*»), inglesa («*where the customs authorities themselves discover*»), italiana («*se le autorità doganali constatano*»), lituana («*Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato*»), neerlandesa («*de douaneautoriteiten* […] *tot de vaststelling komen*») e portuguesa («as próprias autoridades aduaneiras verifiquem»).

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, secção 4 («*la gestion du risque et des fraudes*») [a gestão do risco e das fraudes], Namur 2019, pp. 542 e segs., explica que o controlo aduaneiro foi sempre considerado uma das prerrogativas da administração aduaneira.

61. Numa situação normal que envolve um único importador, a verificação da sua identidade e do montante a reembolsar para proceder ao reembolso oficioso afigura-se uma medida razoável e proporcionada. Por que razão não deveria ser este o caso numa situação especial que envolva vários operadores económicos afetados por uma aplicação errada da legislação aduaneira por parte uma administração? Neste último caso, o facto de uma verificação de que as condições de reembolso estão reunidas exigir esforços e recursos adicionais por parte da administração aduaneira é uma consequência natural da *gravidade da situação* que esta administração deve corrigir, e este facto não deve, apenas por essa razão, ser considerado uma medida desproporcionada.

62. As razões que conduziram à cobrança de montantes excessivos podem também figurar entre *os fatores a tomar em consideração na apreciação da proporcionalidade de investigações complementares* a realizar por uma administração aduaneira. Assim, o facto de ter contribuído para o montante pago em excesso ao aplicar erradamente a legislação aduaneira tende a exigir desta administração uma abordagem mais pró-ativa para restituir o montante pago em excesso ao operador económico em vez de uma abordagem passiva em que o montante excessivo só é recuperado se este operador tomar a iniciativa. Por outro lado, gostaria de sublinhar que, contrariamente ao que sugere o Governo Francês, a falta de reembolso oficioso nem sempre pode ser compensada pela possibilidade de um operador económico invocar o seu direito ao reembolso. Com efeito, este operador não está necessariamente consciente das circunstâncias que dão lugar ao reembolso e nem sempre estará em condições de apresentar um pedido neste sentido.

63. À luz de todos estes elementos, e ainda que uma diligência normal seja adequada em operações administrativas quotidianas, de modo que a administração não pode ser acusada de não ter cumprido o seu dever de diligência se os erros na aplicação do direito aduaneiro só forem detetados no âmbito de controlos regulares [24], considero que *as infrações mais graves exigem medidas adicionais* por parte da administração para determinar o alcance exato da obrigação de reembolso. Por outras palavras, as medidas a tomar pela administração aduaneira devem ser proporcionais à gravidade da situação.

64. Embora a apreciação da proporcionalidade das medidas adotadas *in concreto* incumba ao órgão jurisdicional de reenvio, não deixa de ser verdade que o Tribunal de Justiça lhe pode fornecer orientações para lhe permitir realizar esta tarefa. No que respeita ao caso em apreço, considero, contrariamente à opinião das partes interessadas, que as autoridades francesas não fizeram tudo o que era necessário para a boa aplicação da legislação aduaneira. Em meu entender, o facto de a ter aplicado de forma errada d*urante vários anos consecutivos* [25], o que acarretou *consequências financeiras para um número significativo de empresas*, é uma circunstância que deveria ter obrigado as autoridades francesas a tomar medidas adicionais para reembolsar oficiosamente os direitos aduaneiros cobrados indevidamente. Exporei em seguida o meu ponto de vista mais detalhadamente.

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, Munique 2022, artigo 116.º, n.ºs 46 a 48; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Munique 2024, artigo 116.º, n.º 13, explicam que as autoridades aduaneiras não são obrigadas a examinar cada caso individual para determinar a possibilidade de um reembolso. Essa obrigação geral de realizar um exame sobrecarregaria as autoridades, tendo em conta o grande número de transações aduaneiras. Em contrapartida, as autoridades aduaneiras são obrigadas a reembolsar se descobrirem factos que justifiquem esse reembolso durante *um controlo aduaneiro, uma auditoria externa*, *etc*.

[25] Embora o presente processo apenas diga respeito às importações efetuadas entre 1988 e 1991, não deixa de ser verdade que a prática das autoridades aduaneiras francesas em causa parece ter começado muito antes. Em todo o caso, é o que parece sugerir o parecer fundamentado da Comissão, que indica que esta prática se baseia num «aviso aos exportadores de mercadorias com destino aos Vales de Andorra», publicado em 1950, que foi alterado em 1974, em 1978 e em 1983. Segundo este aviso, o trânsito com destino a Andorra de mercadorias que não se encontravam na Comunidade em livre prática estava subordinado à apresentação de uma autorização especial emitida pela prefeitura dos Pirenéus Orientais.

65. Antes de mais, há que observar que, em 23 de janeiro de 1991, a Comissão publicou o parecer fundamentado COM (90) 2042 final, no qual, por um lado, declarou que a República Francesa, ao prever uma exigência de introdução em livre prática para mercadorias provenientes de países terceiros e destinadas a Andorra quando atravessavam o território francês, não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força de determinadas disposições do direito comunitário e, por outro, convidou as autoridades francesas a dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de 30 dias. Resulta ainda dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, em 6 de junho de 1991, o ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Ministério da Economia, das Finanças e do Orçamento) publicou no *Journal officiel de la République française* um aviso aos exportadores que suprimiu esta exigência de introdução em livre prática. Em minha opinião, esta reação por parte das autoridades francesas deve ser entendida como um reconhecimento efetivo de uma violação da legislação em matéria aduaneira e de uma vontade de dar cumprimento às exigências do direito comunitário.

66. O parecer fundamentado da Comissão não deixa margem para dúvidas. Os direitos cobrados em aplicação do regime de livre prática eram contrários à legislação aplicável e não eram, portanto, legalmente devidos. Por conseguinte, pode concluir-se que as autoridades aduaneiras tinham, de modo geral, conhecimento ou, pelo menos, estavam conscientes disso. Do mesmo modo, pode presumir-se que as autoridades aduaneiras se interrogaram sobre a questão do eventual reembolso, oficiosamente ou mediante pedido, dos direitos aduaneiros cobrados indevidamente, tanto mais que a legislação aduaneira previa uma *obrigação geral de reembolso* quando as condições estivessem reunidas, como já referi nas presentes conclusões [26].

67. Resulta da comunicação oficial das autoridades francesas relativa à alteração da sua prática administrativa que estas estavam conscientes da necessidade de proteger os interesses dos operadores económicos em causa, informando-os expressamente. Neste contexto, importa chamar a atenção para o facto de as autoridades aduaneiras estarem sujeitas a uma obrigação de comunicação, uma vez que, por força do artigo 14.º, n.º 2, do Código Aduaneiro da União, «devem manter um diálogo regular com os operadores económicos e com outras autoridades envolvidas no comércio internacional de mercadorias». Esta disposição enuncia também que «devem *fomentar a transparência, colocando à disposição*, sempre que possível gratuitamente, e através da Internet a legislação aduaneira, *as decisões administrativas de caráter geral e os formulários de pedido*» [27]. Esta disposição reflete *exigências de transparência e de publicação* adequadas para assegurar uma boa administração. Há que referir que estas já estavam em vigor no direito internacional económico à data dos factos do processo principal [28]. Assim, pode afirmar-se que, através desta comunicação oficial, as autoridades aduaneiras cumpriram a sua obrigação *mínima* de fornecer informações relativas à legislação aplicável.

68. No entanto, essa abordagem não era certamente suficiente para sanar a ilegalidade da situação que perdurou durante vários anos, ou seja, para garantir que as empresas afetadas pela violação do direito da União imputável às autoridades francesas pudessem obter um reembolso. Com efeito, importa observar que o aviso publicado pelas autoridades francesas se limita a anunciar a supressão da exigência de introdução em livre prática *para o futuro*, mas nada diz sobre o tratamento de eventuais reclamações das empresas que tenham sofrido um prejuízo financeiro *no*

[26] V. n.º 43 das presentes conclusões.

[27] O sublinhado é meu.

[28] Esta disposição aplica as exigências do direito internacional, designadamente, acordos celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), mais especificamente do artigo X, n.º 1, do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) e do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC) (Witte, P., *Zollkodex der Union*, Munique 2022, artigo 14.º, n.ºs 33 a 35).

passado [29]. Este parecer é também omisso quanto à possibilidade de estas empresas solicitarem diretamente às autoridades aduaneiras informações quanto ao alcance da infração cometida por estas últimas, quanto à possibilidade de contribuírem para a clarificação dos factos ligados às transações aduaneiras que lhes dizem respeito ou de apresentarem, se for caso disso, um pedido de reembolso.

69. Esta comunicação oficial não esclarece que esta alteração da prática administrativa das autoridades aduaneiras se deve, na realidade, à intervenção da Comissão que as alertou para a existência de uma infração ao direito comunitário. Os operadores económicos que não tinham conhecimento destes acontecimentos não puderam, portanto, identificar a causa desta alteração da prática administrativa. Ora, esta informação teria sido indispensável para permitir às empresas em causa invocar efetivamente os seus direitos. Na ausência de medidas adicionais, existia o risco de algumas empresas ignorarem as oportunidades que de que dispunham.

4. Exigências decorrentes do princípio geral da boa administração

70. Uma abordagem neste sentido parece-me incompatível com as exigências decorrentes do princípio geral da boa administração que as autoridades aduaneiras devem respeitar quando aplicam o direito da União [30]. Em especial, na minha opinião, as autoridades francesas violaram duas obrigações essenciais cujo respeito caracteriza uma boa administração, designadamente, por um lado, a obrigação de *justificar as decisões administrativas* e, por outro, a obrigação de *tratar o administrado de forma equitativa* [31].

71. Como o Tribunal de Justiça salientou na sua jurisprudência, entre essas exigências, o dever de fundamentação das decisões das autoridades nacionais tem uma importância especial, desde logo porque *coloca os seus destinatários em condições de defenderem os seus direitos nas melhores condições possíveis e de decidirem com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer contra elas*. A fundamentação é também necessária para permitir aos tribunais exercer a fiscalização da legalidade destas decisões [32]. Em meu entender, este dever de fundamentação está também em jogo num caso como o presente, em que a decisão da administração de alterar a sua prática administrativa, através da qual esta admite implicitamente uma infração do direito da União, *abre a porta a pedidos de reembolso de direitos aduaneiros obtidos indevidamente*. O respeito desta exigência de fundamentação é tanto mais importante quanto as autoridades aduaneiras são obrigadas a efetuar esse reembolso e se aplica um prazo de três anos [33].

[29] Além disso, resulta dos autos que a Comissão deu início ao processo por infração contra a República Francesa, que conduziu a uma alteração da prática administrativa das autoridades aduaneiras, na sequência de uma denúncia apresentada por um comerciante de produtos originários da Polónia e destinados a Andorra.

[30] V. Acórdão de 9 de novembro de 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, n.º 39).

[31] O princípio da boa administração não consiste num princípio de direito administrativo isolado, mas sim num conjunto de vários princípios, e constitui, de certo modo, um conceito comum a todos ou a alguns princípios de direito administrativo. Por vezes, o princípio da boa administração é utilizado como sinónimo dos princípios constitutivos de um processo administrativo equitativo. O princípio da boa administração impõe, nomeadamente, às autoridades nacionais a reparação dos erros ou omissões cometidos, a condução imparcial e objetiva do processo e a adoção de uma decisão num prazo razoável. Além disso, este princípio inclui um dever alargado de diligência e de assistência a cargo das autoridades, bem como o direito de ser ouvido, ou seja, o dever de os funcionários concederem aos interessados a oportunidade de apresentarem observações antes da adoção de uma decisão que lhes diga respeito, e ainda o dever de fundamentar a decisão. (v. as Conclusões da advogada-geral V. Trstenjak no processo Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, C-308/07 P, EU:C:2008:498, n.º 89).

[32] V. Acórdão de 9 de novembro de 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, n.º 40).

[33] V. n.º 50 das presentes conclusões.

72. Com efeito, parece-me que se a própria administração, que tem conhecimento de todos os aspetos factuais e jurídicos relacionados com esta infração, não apresentar uma fundamentação suficientemente precisa e detalhada, será difícil ou mesmo impossível para o administrado exercer alguns dos direitos conferidos pelo direito da União, como o direito ao reembolso. Além disso, há que recordar neste contexto que, em conformidade com jurisprudência constante, quando o direito da União cria direitos para os particulares, deve assegurar-se que os beneficiários sejam colocados em condições de conhecer a plenitude dos seus direitos e, sendo caso disso, de os invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais [34]. Esta exigência revela-se particularmente pertinente *na relação entre o cidadão e a administração* em causa no presente processo [35]. Ora, a realização desse objetivo ficaria seriamente comprometida se a administração omitisse informações essenciais, como a ocorrência de um evento que dá origem a um direito ao reembolso.

73. Por outro lado, há que recordar que o princípio da boa administração implica ainda a obrigação de agir de forma equitativa. O princípio da equidade é indispensável para criar um clima de confiança e de previsibilidade nas relações entre os particulares e a administração [36]. Isto implica nomeadamente a confiança na legalidade dos atos da administração [37]. Este princípio é considerado um conceito muito amplo, que constitui a base de outros princípios do direito administrativo da União, como os princípios da imparcialidade, da legalidade, da confiança legítima, da não discriminação e da igualdade de tratamento, bem como o da proporcionalidade [38].

74. No que respeita ao caso em apreço, é evidente que, devido ao facto de a administração ter omitido informações importantes sobre a possibilidade de apresentar um pedido de reembolso, as empresas que foram obrigadas a pagar indevidamente direitos aduaneiros antes da alteração da prática da administração aduaneira foram prejudicadas em relação às outras empresas. Em contrapartida, se as autoridades francesas tivessem exposto publicamente as razões pelas quais se impunha essa alteração da prática administrativa, todas as empresas teriam sido tratadas em pé de igualdade. Por este motivo, considero que o princípio da equidade não foi respeitado no caso em apreço.

75. Nesta perspetiva, parece-me que não era desproporcionado exigir às autoridades aduaneiras que fornecessem informações adicionais e instituíssem procedimentos adequados que permitissem o reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados. Uma abordagem neste sentido afigura-se necessária tendo em conta a gravidade da violação da legislação aduaneira, tanto em termos de duração como de amplitude. Com efeito, resulta dos autos que a infração durou vários anos e que a totalidade do comércio entre Andorra e os países terceiros parece ter sido afetada.

[34] V. Acórdãos de 15 de maio de 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, n.º 21), e de 9 de março de 2023, État belge e Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, n.º 28).

[35] V. Acórdãos de 8 de maio de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, n.º 57), e de 7 de setembro de 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, n.º 122).

[36] Lenaerts, K., «"In the Union we trust": Trust-enhancing principles of Community Law», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 2, 2004, pp. 337 e segs.

[37] V., a este respeito, Parlamento Europeu, *Law of the Administrative Procedure of the European Union — European Added Value Assessment*, outubro 2012, p. 1-12.

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, p. 71.

5. Estatuto do direito ao reembolso no ordenamento jurídico da União

76. Essa exigência é ainda mais imperiosa se se tiver em conta o estatuto do direito ao reembolso no ordenamento jurídico da União. A este respeito, importa recordar que as disposições aduaneiras relativas ao reembolso dos direitos indevidamente cobrados mais não são do que a *expressão de um princípio inerente ao direito da União*, designadamente o princípio geral da repetição do indevido [39]. Com efeito, segundo jurisprudência bem assente, «o direito de obter o reembolso dos impostos cobrados por um Estado-Membro em violação das regras do direito da União é a consequência e o complemento dos direitos conferidos às pessoas pelas disposições do direito da União, tal como têm sido interpretadas pelo Tribunal de Justiça. O Estado-Membro em causa está, assim, em princípio, obrigado a reembolsar os impostos cobrados em violação do direito da União» [40].

77. Por outro lado, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que «qualquer administrado a quem uma autoridade nacional tenha imposto o pagamento de uma taxa, de um direito, de um imposto ou de outra imposição em violação do direito da União tem, por força deste último, o direito de obter do Estado-Membro em causa o reembolso do montante correspondente». Segundo o Tribunal de Justiça, «esse administrado tem direito, também ao abrigo do direito da União, a obter desse Estado-Membro não apenas o reembolso do montante indevidamente cobrado, mas também o pagamento de juros destinados a compensar a indisponibilidade desse montante». O Tribunal de Justiça salienta ainda que «essa violação pode ter por objeto qualquer disposição de direito da União, quer se trate de uma disposição de direito primário ou derivado, quer de um princípio geral do direito da União». Por último, o Tribunal de Justiça declarou que «os direitos ao reembolso do pagamento indevido e ao pagamento de juros podem ser invocados quando o pagamento tenha sido imposto ao proceder a uma aplicação errónea de um ato da União» [41].

78. Esta jurisprudência não é posta em causa por outra jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual as disposições que preveem o reembolso são objeto de interpretação estrita, uma vez que esse reembolso constitui uma exceção ao regime normal das importações e das exportações [42]. Para além do facto de esta jurisprudência dever ser entendida no seu verdadeiro sentido, ou seja, como uma referência ao princípio da legalidade, nos termos do qual a administração só está autorizada a agir nos casos especificamente definidos pelo direito da União, mais concretamente quando a aplicação de determinadas regras aduaneiras implique perdas de recursos próprios em detrimento do orçamento da União [43], os seguintes argumentos militam contra uma interpretação desta jurisprudência no sentido de que exclui um direito ao reembolso.

[39] V. Acórdão de 28 de abril de 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e o. (C-415/20, C-419/20 e C-427/20, EU:C:2022:306, n.º 62).

[40] V. Acórdão de 28 de janeiro de 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, n.º 45). Waelbroeck, M., «La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire», *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, pp. 161 e segs., explica as origens desta jurisprudência.

[41] V. Acórdão de 28 de abril de 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e o. (C-415/20, C-419/20 e C-427/20, EU:C:2022:306, n.ºs 51, 52, 61, 63 e 64). O sublinhado é meu.

[42] V. Acórdão de 14 de junho de 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, n.º 24).

[43] As receitas provenientes dos direitos da Pauta Aduaneira Comum constituem recursos próprios da União que são cobrados pelos Estados-Membros e colocados à disposição da Comissão. O Tribunal de Justiça, por seu turno, declarou que incumbe aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para garantir a cobrança efetiva e integral dos direitos aduaneiros [v. Acórdão de 11 de julho de 2019, Comissão/Itália (Recursos próprios — Cobrança de uma dívida aduaneira), C-304/18, EU:C:2019:601, n.ºs 49 e 50].

79. Em primeiro lugar, importa esclarecer que a interpretação defendida nas presentes conclusões não visa criar um motivo adicional de reembolso aplicável em todos os casos. Trata-se antes de determinar o alcance das obrigações das autoridades aduaneiras ao abrigo da segunda modalidade prevista pela legislação aduaneira, isto é, quando procedem oficiosamente ao reembolso depois de terem verificado elas próprias que não foi constituída nenhuma dívida aduaneira.

80. Em segundo lugar, como já foi salientado nas presentes conclusões, existe uma obrigação de princípio para a administração de reembolsar os direitos aduaneiros indevidamente cobrados. Uma interpretação estrita das regras em matéria de reembolso de direitos aduaneiros indevidamente cobrados não pode, portanto, servir de argumento para recusar esse reembolso nos casos em que as condições legais estão reunidas. As disposições específicas do direito aduaneiro devem antes ser interpretadas em conformidade com o princípio geral da repetição do indevido, já referido.

6. Conclusões intercalares

81. Nas presentes conclusões, examinei vários aspetos jurídicos relacionados com o direito de reembolso previsto pelo direito aduaneiro, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso. Com base nesta análise, há que proceder a algumas conclusões intercalares para responder ao órgão jurisdicional de reenvio.

82. Primeiro, concluiu-se que o reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados exige i) que seja apresentado um pedido no prazo de três anos previsto na legislação aduaneira ou ii) que as próprias autoridades verifiquem, dentro deste prazo, que estes direitos não eram legalmente devidos. Todavia, não é necessário que este reembolso ocorra dentro do referido prazo. Se alguma das condições acima referidas for preenchida em tempo útil, o referido reembolso pode ser efetuado após o termo do mesmo prazo [44].

83. Segundo, concluiu-se que, para que as autoridades aduaneiras possam proceder a reembolsos, é necessário que determinem, designadamente, a identidade das empresas em causa e os montantes a reembolsar. No entanto, as autoridades aduaneiras não devem permanecer passivas, mas sim tomar elas próprias a iniciativa em caso de violações graves da legislação aduaneira ou de irregularidades. Por conseguinte, as autoridades aduaneiras devem ser obrigadas a tomar todas as medidas adequadas à situação, incluindo a realização de investigações, e a cooperar de boa-fé com as empresas em causa para garantir o exercício dos seus direitos [45].

84. Terceiro, se, segundo as apreciações do órgão jurisdicional de reenvio, o reembolso dos direitos aduaneiros indevidamente cobrados já não for possível, por exemplo, devido ao termo do prazo de três anos previsto pela legislação aduaneira, este órgão jurisdicional pode examinar, a pedido da recorrente no processo principal, se as condições de indemnização por violação do direito da União estão reunidas no caso em apreço.

[44] V. n.os 42 a 54 das presentes conclusões.

[45] V. n.os 55 a 75 das presentes conclusões.

VI. Conclusão

85. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) nos seguintes termos:

O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1430/79, do Conselho, de 2 de julho de 1979, relativo ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou de exportação, retomado pelo 236.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário,

deve ser interpretado no sentido de que,

para que as autoridades aduaneiras possam reembolsar oficiosamente os direitos aduaneiros indevidamente cobrados, devem ter verificado, no prazo de três anos a contar do registo de liquidação destes direitos, que não eram legalmente devidos. Para que o reembolso possa ser efetuado, esta verificação deve incluir a identidade dos operadores em causa e os montantes a reembolsar a cada um deles. As investigações para o efeito devem ser proporcionais à gravidade da situação a resolver pela autoridade competente.