Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 7 de fevereiro de 2019[1]

Processo C-589/17

Prenatal S.A.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Importação de produtos têxteis declarados originários da Jamaica — Reembolso dos direitos aduaneiros — Processo similar pendente na Comissão — Caráter restritivo da comunicação da Comissão — Competência das autoridades nacionais»

1. Ter confiança na origem das mercadorias que entram na União Europeia é essencial para o funcionamento eficaz do regime aduaneiro da União. Além do mais, a identificação da origem das mercadorias garante a aplicação do montante correto dos direitos aduaneiros à mercadoria em causa, quando esta atravessa a fronteira aduaneira e o direito é pago pelo devedor. As declarações relativas ao local onde a mercadoria foi produzida (a sua origem) são cruciais para este processo. Por exemplo, um produto originário da China poderá estar sujeito a direitos mais elevados do que o mesmo produto originário da Jamaica e a União Europeia pretenderá assegurar que os direitos devidos sejam pagos.

2. Dadas as implicações financeiras óbvias, as declarações de origem podem ser objeto de fraude. Porém, detetar e travar a fraude é uma tarefa complicada. A fraude não surge de bandeja, nem é acompanhada de provas irrefutáveis. Por conseguinte, o desafio que se coloca às autoridades aduaneiras é frequentemente o de identificar o momento oportuno em que devem adotar medidas concretas para evitar a fraude ou para intervir quando esta ocorre. Fatores como o orçamento, o número de efetivos e as prioridades estratégicas influenciarão esta decisão. Mais fundamentalmente, no contexto dos acordos comerciais internacionais, em que momento se deve pôr de lado a confiança que se deve ter nos procedimentos aduaneiros e na reciprocidade, de forma a reassumir o controlo?

3. O presente pedido de decisão prejudicial surge numa situação em que foram aplicados direitos aduaneiros, mas o devedor alega não ter de pagar esses direitos devido a fraude cometida por um terceiro.

1 Língua original: inglês.

Quadro jurídico

Acordo de Cotonu

4. O Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico [(a seguir «os Estados ACP»)] e a [(então)] Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, foi assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000 (a seguir «Acordo de Cotonu»)[2]. Este acordo entrou em vigor, a título provisório, de 2 de agosto de 2000 a 1 de junho de 2002[3] e foi, em seguida, prorrogado até à sua entrada em vigor definitiva em 1 de abril de 2003[4].

5. O artigo 3.º do Acordo de Cotonu dispõe que «as Partes devem tomar […] todas as medidas gerais ou especiais necessárias para assegurar a execução das obrigações decorrentes do presente acordo e facilitar a consecução dos seus objetivos. [...]»

6. O artigo 1.º do anexo V do Acordo de Cotonu concede um tratamento preferencial, durante o período preparatório referido no artigo 37.º, n.º 1, à importação para a União de produtos «originários dos Estados ACP»[5], pelo que estes produtos não devem ser sujeitos a qualquer direito. Os detalhes do sistema de tratamento preferencial figuram no Protocolo n.º 1 do anexo V (a seguir «Protocolo n.º 1»). Deste modo:

– o tratamento preferencial é concedido quando é apresentado um certificado «EUR.1»;

– este certificado é emitido pelas autoridades aduaneiras do país de exportação na sequência de um pedido por escrito do exportador ou do seu representante habilitado; e

– a pedido, o exportador ou o seu representante habilitado devem apresentar às autoridades aduaneiras do país de exportação «todos os documentos úteis comprovativos da qualidade de originário dos produtos em causa, bem como do cumprimento dos outros requisitos do presente protocolo»[6].

7. Após a emissão do certificado, e a fim de verificar que os procedimentos foram seguidos corretamente, as autoridades aduaneiras que emitem o certificado «devem tomar todas as medidas necessárias para verificar a qualidade de produto originário dos produtos e o cumprimento dos outros requisitos do presente protocolo. Para o efeito, podem exigir a apresentação de qualquer documento comprovativo e fiscalizar a contabilidade do exportador ou proceder a qualquer outro controlo que considerem adequado. Assegurarão igualmente o correto preenchimento dos formulários referidos no n.º 2 e verificarão, em especial, se a casa reservada à designação dos produtos se encontra preenchida de modo a excluir qualquer possibilidade de aditamento fraudulento»[7]. Todas as Partes no acordo assistir-se-ão «com vista a assegurar a correta aplicação do presente protocolo […], por intermédio das administrações aduaneiras competentes, no controlo da autenticidade dos certificados de circulação EUR.1, das declarações na fatura ou das declarações do fornecedor, e da exatidão das menções inscritas nesses documentos»[8].

2 JO 2000, L 317, p. 3.

3 Decisão n.º 1/2000 do Conselho de Ministros ACP-CE, de 27 de julho de 2000, relativa às medidas transitórias em vigor a partir de 2 de agosto de 2000 até à entrada em vigor do Acordo de Parceria ACP-CE (JO 2000, L 195, p. 46).

4 Informação sobre a data de entrada em vigor do Acordo de Parceria CE-ACP (JO 2003, L 83, p. 69).

5 O artigo 37.º, n.º 1, determina que «durante o período preparatório, que termina, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2007, deve proceder-se à negociação de acordos de parceria económica. As negociações formais relativas aos novos regimes comerciais iniciam-se em setembro de 2002, devendo os novos regimes entrar em vigor em 1 de janeiro de 2008, exceto se as Partes acordarem numa data anterior».

6 Artigos 14.º e 15.º do Protocolo n.º 1.

7 Artigo 15.º, n.º 5, do Protocolo n.º 1.

8 Artigo 31.º, n.º 2, do Protocolo n.º 1.

8. Após a importação dos bens em causa para a União, o controlo da prova de origem «efetuar-se-á por amostragem ou sempre que as autoridades aduaneiras do país de importação tenham dúvidas fundadas quanto à autenticidade do documento [...]» [9]. As autoridades aduaneiras do Estado de exportação «podem exigir a apresentação de qualquer documento comprovativo e fiscalizar a contabilidade do exportador ou proceder a qualquer outro controlo que considerem adequado [...]» [10]; e os resultados dos controlos devem ser comunicados às autoridades requerentes «com a maior brevidade possível» e indicando «claramente se os documentos são autênticos, se os produtos em causa podem ser considerados como produtos originários dos Estados ACP [...]» [11].

9. Nos casos de «dúvida fundada» e quando não for recebida resposta no prazo de dez meses ou se a resposta não contiver informações suficientes para apurar a autenticidade do documento em causa, «as autoridades aduaneiras requerentes recusarão o benefício do regime preferencial, salvo se se tratar de circunstâncias excecionais» [12]. Caso o procedimento de controlo ou qualquer outra informação disponível levem a supor que as disposições do protocolo estão a ser infringidas, o Estado ACP, por sua própria iniciativa ou a pedido da [União], efetuará os inquéritos necessários, ou tomará medidas para a realização desses inquéritos com a devida urgência, a fim de identificar e prevenir tais infrações, podendo, para o efeito, convidar a [União] a participar nesses inquéritos» [13].

10. Por último, o Protocolo n.º 1 cria um Comité de Cooperação Aduaneira [a seguir «CCA»], cuja função consiste em assegurar, nomeadamente, «a aplicação correta e uniforme do presente protocolo». O CCA é composto «por peritos dos Estados-Membros e por funcionários da Comissão responsáveis pelas questões aduaneiras e [...] por peritos que representem os Estados ACP e por funcionários responsáveis pelas questões aduaneiras de agrupamentos regionais dos Estados ACP [...]». A sua função consiste em «examinar regularmente o impacte da aplicação das regras de origem nos Estados ACP [...] e recomendar ao Conselho de Ministros as medidas adequadas» [14]. Para esse efeito, o CCA «deverá reunir-se regularmente».

Direito da União

Código Aduaneiro

11. O artigo 1.º do Código Aduaneiro [15] determina que «a legislação aduaneira compreende o presente código e as disposições adotadas a nível comunitário ou nacional em sua aplicação». O artigo 2.º, n.º 1, enuncia o princípio segundo o qual «a legislação aduaneira comunitária aplica-se de modo uniforme em todo o território aduaneiro da Comunidade».

9 Artigo 32.º, n.º 1, do Protocolo n.º 1.

10 Artigo 32.º, n.º 3, do Protocolo n.º 1.

11 Artigo 32.º, n.º 5, do Protocolo n.º 1.

12 Artigo 32.º, n.º 6, do Protocolo n.º 1.

13 Artigo 32.º, n.º 7, do Protocolo n.º 1.

14 Artigo 37.º do Protocolo n.º 1.

15 A versão do Código Aduaneiro em vigor no momento dos factos era o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1). O Regulamento n.º 2913/92 foi revogado e substituído em 24 de junho de 2008 pelo Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 2008, L 145, p. 1), ele próprio, revogado e substituído pelo 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).

12. No capítulo 3, intitulado «Cobrança do montante da dívida aduaneira», do título VII, o artigo 217.º prevê que «o montante de direitos de importação ou de direitos de exportação resultante de uma dívida aduaneira […] deverá ser calculado pelas autoridades aduaneiras logo que estas disponham dos elementos necessários e deverá ser objeto de uma inscrição efetuada por essas autoridades nos registos contabilísticos ou em qualquer outro suporte equivalente (registo de liquidação)» [16].

13. O artigo 220.º, n.º 2, alínea b), dispõe que o registo de liquidação *não* deverá efetuar-se quando o «registo da liquidação do montante dos direitos legalmente devidos não tiver sido efetuado em consequência de um erro das próprias autoridades aduaneiras, que não podia ser razoavelmente detetado pelo devedor, tendo este, por seu lado, agido de boa-fé e observado todas as disposições previstas na regulamentação em vigor, no que se refere à declaração aduaneira […]. Todavia, se o certificado se basear numa declaração materialmente incorreta do exportador, a emissão de um certificado incorreto não constitui um erro, salvo, nomeadamente, se for evidente que as autoridades emissoras tinham ou deviam ter tido conhecimento de que as mercadorias não tinham direito a tratamento preferencial» [17]. Estando preenchidas as condições do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), o artigo 236.º, n.º 1, determina que se deve proceder ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos direitos de importação.

14. O artigo 239.º do Código Aduaneiro estabelece outro fundamento para a dispensa do pagamento dos direitos de importação. O seu n.º 1 prevê que «pode-se proceder ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação em situações especiais, distintas das referidas nos artigos 236.°, 237.° e 238.°: - a determinar pelo procedimento do comité; - 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. O reembolso ou a dispensa do pagamento pode ficar subordinado a condições especiais». Pode ser apresentado um pedido para esse efeito de acordo com o artigo 239.º, n.º 2. O artigo 905.º do regulamento de execução [18] clarifica o artigo 239.º, prevendo que o requerente pode acompanhar o seu pedido, nos termos o artigo 239.º, n.º 2, de justificações «suscetíveis de constituir uma situação especial».

Regulamento de execução

15. As condições precisas aplicáveis aos pedidos apresentados ao abrigo do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro encontram-se previstas no título III (artigos 868.° a 876.°-A) do regulamento de execução. As condições relativas aos pedidos apresentados ao abrigo do artigo 239.º encontram-se previstas no título IV (artigos 899.° a 909.°). Dado que estas duas séries de disposições são coincidentes [19] e visto que as questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio fazem referência às disposições relativas ao artigo 239.º do Código Aduaneiro, centrar-me-ei, no caso em apreço, nos artigos 899.° a 909.°

16 O artigo 4.º, ponto 9, do Código Aduaneiro define uma dívida aduaneira como «a obrigação de uma pessoa pagar os direitos de importação (dívida aduaneira na importação) ou os direitos de exportação (dívida aduaneira na exportação) que se aplicam a uma determinada mercadoria ao abrigo das disposições comunitárias em vigor».

17 Esta versão do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), foi introduzida no Código Aduaneiro pelo Regulamento (CE) n.º 2700/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2000, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 2000, L 311, p. 17).

18 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 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1993, L 253, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1335/2003 da Comissão, de 25 de julho de 2003 (JO 2003, L 187, p. 16) (a seguir «regulamento de execução»).

19 As duas séries de disposições são idênticas *mutatis mutandis*.

16. O artigo 905.º, n.º 1, do regulamento de execução prevê que um requerente pode apresentar o seu pedido de dispensa de pagamento às autoridades aduaneiras de um Estado-Membro acompanhado de justificações suscetíveis de constituir uma «*situação especial*» resultante de circunstâncias que não impliquem artifício nem negligência manifesta por parte do requerente. Quando as autoridades aduaneiras «considerarem que a situação especial resulta de um incumprimento da Comissão às suas obrigações […]», devem transmitir o pedido à Comissão para decisão. Esta obrigação de transmissão deixa de se impor quando «já tiver sido apresentado à Comissão um caso em que se apresentavam elementos de facto e de direito comparáveis» [20]. Contudo, se o caso for transmitido, «a Comissão devolve o processo à autoridade aduaneira e o procedimento previsto nos artigos 906.° a 909.° é considerado como não tendo sido iniciado» [21]. Nestas circunstâncias, «a decisão das autoridades aduaneiras em causa que autoriza o reembolso ou a dispensa do pagamento dos direitos em causa só pode ser proferida no termo do procedimento iniciado [no processo paralelo perante a Comissão] em conformidade com os artigos 906.° a 909.°» [22].

17. A decisão final é adotada pela Comissão após consulta de um grupo de peritos [23]. Esta decisão é notificada ao Estado-Membro interessado e também a todos os outros Estados-Membros «a fim de ajudar as autoridades aduaneiras a decidir sobre os casos em que se apresentem elementos de facto e de direito comparáveis» (artigo 908.º, n.º 1).

18. Durante o procedimento de transmissão e de decisão, o requerente deverá confirmar que tomou conhecimento do processo e indicar se o completou ou se nada tem a acrescentar. Se, após analisar o processo, a Comissão pretender adotar uma decisão desfavorável, é dada oportunidade ao requerente para apresentar observações antes da adoção da decisão final [24].

Matéria de facto e tramitação processual

19. A Jamaica é signatária do Acordo de Cotonu.

20. Entre 1 de janeiro de 2002 e 31 de dezembro de 2004 (a seguir «período relevante»), a Prenatal S.A. (a seguir «Prenatal») importou para Espanha produtos de vestuário provenientes da Jamaica recorrendo a certificados de origem EUR.1, aos quais se aplica uma taxa preferencial de 0 %, a título de taxa exterior comum, no momento do desalfandegamento.

21. No período de fevereiro a março de 2005, as autoridades jamaicanas, o Organismo Europeu de Luta Antifraude da Comissão Europeia (OLAF) e as autoridades aduaneiras espanholas realizaram uma investigação *in loco* a fim de verificar se o vestuário importado foi corretamente abrangido pelo certificado EUR.1. Em resumo, o seu relatório conjunto concluiu que os produtos importados não podiam beneficiar do tratamento preferencial, uma vez que o seu processo de produção utilizou peças importadas da China ou de Hong Kong e, por esse motivo, as mercadorias não tinham origem jamaicana. As autoridades jamaicanas anularam os certificados EUR.1 para o período relevante e, como resultado, as autoridades espanholas procederam à liquidação dos direitos aduaneiros devidos pela Prenatal correspondentes às importações efetuadas pela mesma durante este período.

20 Artigo 905.º, n.º 2.

21 Artigo 905.º, n.º 6.

22 Artigo 899.º, n.º 2, segundo parágrafo.

23 Artigo 907.º

24 Artigo 905.º, n.º 3, e artigo 906.º-A.

22. Em 10 de maio de 2006, a Prenatal pediu, na Dependencia Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña [Autoridade Regional de Alfândegas e Impostos Especiais da Delegação Especial da Catalunha], o reembolso da dívida aduaneira, de acordo com o artigo 239.º do Código Aduaneiro [25]. Segundo a decisão de reenvio, o pedido foi enviado para a Comissão em 23 de maio de 2006 em conformidade com o artigo 905.º, n.º 1, do regulamento de execução, uma vez que dizia respeito a falhas relacionadas com a atuação dos serviços da Comissão, representados pelo OLAF. A Comissão concluiu que o caso da Prenatal era comparável, de facto e de direito, a outro caso (REM 03/07, relativo ao El Corte Inglés SA, a seguir «ECI») e, consequentemente, devolveu o processo nos termos do artigo 905.º, n.º 6.

23. Em 3 de novembro de 2008, a Comissão adotou a Decisão C (2008) 6317 final, que conclui que se deve liquidar *a posteriori* os direitos de importação e que não se justifica a dispensa de pagamento desses direitos num caso especial, relativo à importação de produtos têxteis declarados originários da Jamaica, no processo REM 03/07 (a seguir «Decisão REM 03/07»). A Comissão concluiu que as autoridades competentes não cometeram qualquer erro nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro, e que o ECI também não estava numa situação especial para efeitos do artigo 239.º do Código Aduaneiro. Em 30 de janeiro de 2009, o ECI pediu a anulação desta decisão no Tribunal Geral [26].

24. Paralelamente, o ECI (que tinha invocado a existência de uma situação especial na aceção do artigo 239.º do Código Aduaneiro Comunitário perante as autoridades aduaneiras nacionais) interpôs recurso nos órgãos jurisdicionais espanhóis pedindo a anulação do aviso de cobrança para pagamento dos direitos aduaneiros devidos. Por Acórdão de 20 de outubro de 2008, a Audiencia National (Audiência Nacional, Espanha) anulou este aviso de cobrança. O recurso de cassação para o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) foi julgado inadmissível por Despacho de 4 de fevereiro de 2010. Por conseguinte, o acórdão da Audiencia National transitou em julgado e a dívida do ECI foi anulada [27]. Em 9 de dezembro de 2013, o Tribunal Geral decidiu que o recurso de anulação interposto pelo ECI da Decisão REM 03/07 não tinha provimento por inexistência superveniente do objeto, apesar dos argumentos em contrário de ambas as partes que pretendiam que o Tribunal Geral decidisse da validade desta decisão [28].

25. A Prenatal não parece ter interposto qualquer recurso a nível nacional contra a decisão equivalente das autoridades espanholas. Em 12 de maio de 2009, em aplicação da Decisão REM 03/07, as autoridades espanholas indeferiram o pedido de dispensa de pagamento apresentado pela Prenatal. Esta última recorreu desta decisão no Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (Tribunal Administrativo Económico Regional da Catalunha, Espanha) (a seguir «TEARC»). O TEARC negou provimento ao recurso. A Prenatal recorreu, então, para o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, a seguir «órgão jurisdicional de reenvio»).

26. O órgão jurisdicional de reenvio considera necessário obter orientações do Tribunal de Justiça. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que a Decisão REM 03/07 da Comissão serviu de base à decisão do TEARC, ao passo que a Prenatal afirma que as condições enunciadas no artigo 220.º, n.º 2, alínea b), e no artigo 239.º do Código Aduaneiro estão preenchidas e que tem, por conseguinte, direito ao reembolso ou à dispensa de pagamento dos direitos aduaneiros em causa.

25 Nas suas observações escritas, a Prenatal indica que apresentou dois pedidos, o primeiro com base no artigo 239.º do Código Aduaneiro, que foi apresentado em 8 de maio de 2006, e o segundo com base no artigo 220.º, n.º 2, alínea b), que foi apresentado em 23 de janeiro de 2009.

26 Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675).

27 Para uma descrição deste processo paralelo bastante complexo, v. Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675, n.os 6 a 9 e 17).

28 V. Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675, n.os 26 a 41). Nos n.os 42 a 84, o Tribunal Geral analisou e rejeitou os sete argumentos (apresentados, conforme o caso, pelo ECI, pelo ECI e a Comissão, e apenas pela Comissão) invocados para prosseguir com o processo, antes de decidir arquivá-la por inexistência superveniente do objeto e de condenar cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.

27. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio submete as seguintes questões:

«1. É contrária ao direito da União, particularmente aos artigos 220.° n.º 2, alínea b), e 239.°, do Código Aduaneiro Comunitário, a Decisão C(2008) 6317 final da Comissão, de 3 de novembro de 2008, que conclui que se deve liquidar *a posteriori* os direitos de importação e que não se justifica a dispensa de pagamento desses direitos num caso especial, relativa à importação de produtos têxteis declarados [originários d]a Jamaica (Processo REM 03/07)?

2. Quando é pedida uma dispensa de pagamento e é notificada pela Comissão a decisão de que o caso apresenta elementos de facto e de direito comparáveis a outro anterior já decidido pela mesma, ou a decisão de que existe um caso comparável pendente de decisão, deve considerar-se qualquer uma das decisões um ato com conteúdo jurídico que vincula as autoridades do Estado-Membro no qual é apresentada a dispensa de pagamento e portanto passível de recurso pela pessoa que pede essa dispensa de pagamento [artigo 239.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho] ou a não liquidação [artigo 220.º, n.º 2, alínea b) do referido Código Aduaneiro Comunitário]?

3. Se não for considerada uma decisão da Comissão com conteúdo jurídico vinculativo, cabe às autoridades nacionais avaliar se se verificam nesse caso os elementos de facto ou de direito comparáveis?

4. Em caso de resposta afirmativa, se a referida análise tiver sido realizada e se tiver concluído que não se verificam os referidos elementos, deve o n.º 1 do artigo 905.º do [Regulamento n.º 2454/93], ser aplicado e, portanto, deve a Comissão proferir uma decisão com conteúdo jurídico vinculativo para as autoridades nacionais?»

28. A Prenatal, o Governo espanhol e a Comissão apresentaram observações escritas. Em conformidade com o artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, as partes foram convidadas pelo Tribunal de Justiça a abordar três questões na audiência: i) a interpretação do alcance das obrigações que incumbem às autoridades jamaicanas ao abrigo dos artigos 15.° e 32.° do Protocolo n.º 1; ii) em que medida se pode ter em consideração um novo argumento relativo à incapacidade da Comissão em assegurar a aplicação correta do Acordo de Cotonu; e iii) a admissibilidade da segunda a quarta questões. As partes apresentaram observações orais e responderam às questões na audiência realizada em 25 de outubro de 2018.

Apreciação

Admissibilidade

29. O Governo espanhol alega que as quatro questões são todas admissíveis. Todavia, a Comissão interroga-se sobre a pertinência da segunda, terceira e quarta questões. Salienta que estas questões dizem respeito ao poder discricionário das autoridades nacionais em chegar a uma conclusão diferente relativamente à Prenatal daquela a que a Comissão chegou no caso do ECI. No entanto, parece evidente que tanto o órgão jurisdicional de reenvio, como o TEARC aplicaram à Prenatal a conclusão da Comissão no caso do ECI, visto que estes consideraram que a situação da Prenatal era equivalente (na verdade, idêntica) de facto e de direito. Por conseguinte, as questões sobre se as autoridades nacionais podem exercer um poder discricionário são controversas.

30. Não partilho (inteiramente) das dúvidas da Comissão. Analisarei uma questão de cada vez.

31. A segunda questão comporta dois aspetos distintos: em primeiro lugar, os efeitos jurídicos do «reenvio» do processo pela Comissão nos termos do artigo 905.º, n.º 2, do regulamento de execução e, em segundo lugar, a questão de saber se a Prenatal poderia ter contestado este reenvio nessa altura (em 2006). Quanto a este último aspeto, é inquestionável que a Prenatal não pode contestar agora a carta de «reenvio»; e não é evidente qual a relevância que uma resposta a esta questão poderia ter para o processo em curso [29]. Em contrapartida, o poder discricionário de que as autoridades dos Estados-Membros gozam quando confrontadas com uma decisão de «reenvio» é claramente relevante. De facto, as questões 3 e 4 estão relacionadas com a questão 2 e visam saber se as autoridades do Estado-Membro podem tirar as suas próprias conclusões quanto ao pedido de dispensa de pagamento, consoante esta decisão as vincule ou não formalmente.

32. Assim, tal como as entendo, a primeira parte da segunda questão, juntamente com a terceira e quarta questões procuram, em substância, determinar em que medida as autoridades espanholas (aduaneiras e judiciais) podem chegar, no caso da Prenatal, a uma conclusão diferente daquela a que a Comissão chegou no caso do ECI. Estas questões serão particularmente pertinentes se o Tribunal de Justiça decidir, em resposta à primeira questão, que a Decisão REM 03/07 é inválida.

33. Considero, portanto, que a primeira parte da segunda questão e a terceira e quarta questões deverão gozar da habitual presunção de pertinência [30].

Argumento «novo»

34. No âmbito das suas alegações relativas ao artigo 239.º do Código Aduaneiro, a Prenatal afirma que a Comissão não cumpriu as suas obrigações de zelar pela correta aplicação do Acordo de Cotonu. Trata-se de um argumento novo no sentido de que este argumento não foi tido expressamente em consideração na Decisão REM 03/07 [31], nem no recurso de anulação interposto no Tribunal Geral [32]. Na audiência, a Comissão alegou que não podia ser criticada por não ter abordado este argumento novo antes do presente processo, uma vez que este argumento não foi invocado pelo ECI no seu pedido de dispensa de pagamento. A Prenatal considerou que a Comissão tinha, com efeito, abordado o argumento no n.º 70 da Decisão REM 03/07, no qual afirmou que «não identificou quaisquer outros fatores suscetíveis de constituir uma situação especial». Além disso, nada impede de apresentar o argumento no contexto de um pedido de decisão prejudicial com base no artigo 267.º TFUE e a Comissão deve, em todo o caso, analisar se a sua conduta contribuiu para gerar a situação especial.

35. Em minha opinião, este argumento «novo» pode ser invocado no quadro do presente processo. Em nenhum momento no processo relativo ao pedido de dispensa do pagamento do ECI, a Prenatal teve o direito ou a oportunidade de apresentar qualquer argumento. Só o ECI tinha tal direito [33]. O procedimento previsto no artigo 267.º TFUE permite agora às partes que se encontrem precisamente na situação da Prenatal promover a sua causa, sem restrições quanto aos argumentos que podem apresentar [34].

29 Deste modo, *não* se sugeriu no presente processo que a Prenatal teve oportunidade de contestar uma medida da União diretamente com base no artigo 263.º TFUE e, por conseguinte, não poderia agora contestar a validade desta medida por meio de um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE. A Decisão REM 03/07 dizia respeito ao ECI. É discutível (no mínimo) se a Prenatal teria legitimidade para contestar a carta de «reenvio».

30 Acórdão de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

31 No n.º 60 da Decisão REM 03/07, afigura-se que o ECI alegou que a Comissão não informou «os importadores comunitários sobre as suas dúvidas», mas este é, em meu entender, um argumento diferente, em substância, do argumento atualmente invocado.

32 Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675, n.ºs 59 e 60).

33 V., designadamente, artigo 906.º-A do regulamento de execução e n.º 18, *supra*.

34 Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

Primeira questão

36. Começarei por abordar o argumento apresentado ao abrigo do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro, que envolve a interpretação dos artigos 15.° e 32.° do Protocolo n.º 1, e, em seguida, analisarei a alegada «situação especial» na aceção do artigo 239.º do referido código [35].

Artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro

37. Para que um requerente consiga obter o reembolso ou a dispensa de pagamento dos direitos nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro é necessário o preenchimento de três condições cumulativas [36]. Em primeiro lugar, deverá demonstrar-se que o erro relativo aos certificados se deve ao facto de que as autoridades aduaneiras «tinham ou deviam ter tido conhecimento» de que as mercadorias não tinham direito a tratamento preferencial. Em segundo lugar, o requerente deve ter agido de boa-fé ou não ter razoavelmente podido detetar o erro cometido pelas autoridades. Em terceiro lugar, o requerente deve ter observado todas as disposições previstas na regulamentação em vigor, no que se refere à declaração aduaneira.

38. É apenas a primeira destas condições que está aqui em causa no âmbito da apreciação da validade da Decisão REM 03/07. A segunda e terceira condições são necessariamente particulares da Prenatal e não foram tomadas em consideração pela Comissão na Decisão REM 03/07, que se centrou unicamente no ECI.

39. No âmbito de um pedido de decisão prejudicial que questiona a validade de um ato da União como a Decisão REM 03/07, o controlo efetuado pelo Tribunal de Justiça é limitado. A Comissão dispõe de um amplo poder discricionário quanto à apreciação dos elementos de prova que lhe são apresentados pelas autoridades aduaneiras espanholas e pelo ECI. Consequentemente, salvo erro manifesto de apreciação, como a inexistência de um exame, «com cuidado e imparcialidade, de todos os elementos pertinentes do caso concreto em que assenta essa apreciação», o Tribunal de Justiça não pode substituir a sua própria apreciação pela da Comissão, nem o fará [37].

40. A Prenatal alega [38] que a Comissão cometeu um erro manifesto ao concluir que as autoridades jamaicanas *não tinham conhecimento* das irregularidades presentes no certificado EUR.1. Em apoio desta afirmação, a Prenatal defende que o seu conhecimento é evidenciado i) por um relatório de auditoria efetuado pela «JAMPRO» [39] em 1998 às empresas exportadoras em causa que demonstrou uma discrepância flagrante entre a capacidade de produção e o volume de mercadorias exportado; ii) pelo facto de, em 1998, as autoridades italianas e as autoridades do Reino Unido terem solicitado um controlo *ex posteriori* dos certificados emitidos — pedidos a que as autoridades jamaicanas responderam (nos casos em que o fizeram) em 2000, explicando estas discrepâncias de forma pouco

35 Esta abordagem diferenciada é, em minha opinião, adequada, visto que cada artigo prossegue objetivos diferentes: o artigo 220.º, n.º 2, alínea b), visa proteger a *confiança legítima* do operador quanto ao bem fundado de todos os elementos que concorrem para a decisão de cobrar ou não *a posteriori* os direitos aduaneiros [Acórdão de 14 de maio de 1996, Faroe Seafood e o. (C-153/94 e 204/94, EU:C:1996:198, n.º 87)], ao passo que a segunda disposição constitui uma «cláusula geral de equidade» [Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 85 e jurisprudência aí referida)].

36 Acórdão de 15 de dezembro de 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

37 V., nomeadamente, Acórdãos de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 13); de 9 de novembro de 1995, France-Aviation/Comissão (T-346/94, EU:T:1995:187, n.º 34); de 8 de julho de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, n.º 28 e jurisprudência aí referida); e de 19 de fevereiro de 1998, Eyckeler & Malt/Comissão (T-42/96, EU:T:1998:40, n.ºs 77 e 140).

38 Nas presentes conclusões, limito-me aos argumentos apresentados pela Prenatal nas suas observações escritas e na audiência. O órgão jurisdicional de reenvio resumiu um conjunto mais vasto de argumentos no seu despacho de reenvio.

39 «JAMPRO» foi o acrónimo dado à «Jamaica Promotions Corporation», que, em meu entender, era uma agência do Governo jamaicano. As suas funções foram transferidas para a «Jamaica Trade Board» em 2002.

credível; e iii) por um relatório de um funcionário da Administração Fiscal espanhola que participou na investigação levada a cabo pelo OLAF em 2005, segundo o qual, designadamente, os funcionários na zona de exportação aduaneira na Jamaica referiram a ausência de transformação relevante das importações provenientes da China antes da sua posterior exportação.

41. A título subsidiário, a Prenatal afirma que a Comissão errou ao não concluir que as autoridades jamaicanas *deviam ter tido conhecimento* das irregularidades constantes dos certificados EUR.1. Neste ponto, a Prenatal interpreta as obrigações impostas às autoridades jamaicanas pelos artigos 15.°, n.º 5, e 32.° do Protocolo n.º 1 no sentido de que estas autoridades deviam ter efetuado controlos físicos às mercadorias exportadas, mas não o fizeram. Se o tivessem feito, teriam detetado as irregularidades. A Prenatal apoia-se essencialmente num conjunto de atas de reuniões da Jamaica Trade Board datadas de janeiro de 2006, que confirmam, designadamente, que no período relevante não estava em vigor qualquer sistema de controlo físico.

42. Um requerente que pretenda provar que as autoridades aduaneiras em questão *tinham conhecimento* deve assumir o pesado encargo do ónus da prova. O requerente deve demonstrar que estas autoridades tinham *efetivamente* conhecimento do erro [40]. A prova desse estado de conhecimento deve apresentar um elevado nível de probidade e clareza; não pode ser meramente sugestiva. A qualidade da prova deve permitir afastar a presunção de que as autoridades *não* tinham conhecimento. Na ausência de uma prova documental de facto equivalente a uma confissão institucional, este elevado ónus da prova raramente será cumprido.

43. As provas invocadas pelo ECI no seu pedido de dispensa de pagamento, e que a Prenatal apresentou novamente perante o Tribunal de Justiça, não são suscetíveis de constituir o cumprimento desse ónus da prova. Um relatório da JAMPRO relativo a um período de duas semanas em julho de 1998 não pode ser invocado para determinar o estado real do conhecimento das autoridades aduaneiras durante todo o período compreendido entre janeiro de 2002 e março de 2005. O facto de as autoridades aduaneiras jamaicanas terem conhecimento do relatório da JAMPRO, mas concluírem que apenas necessitavam de justificar 8 % da diferença entre os volumes de exportação e a capacidade de produção (por oposição à diferença entre 252 % e 559 %, segundo a JAMPRO [41]) é, em meu entender, inconclusivo. Por outro lado, as opiniões (contestadas) de dois funcionários, cujo estatuto exato no seio da hierarquia das autoridades aduaneiras jamaicanas não é definido, não podem ser razoavelmente tidas em consideração para representar o conhecimento específico destas autoridades aduaneiras *como um todo*.

44. Assim sendo, rejeito o argumento segundo o qual a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao concluir, à luz do relatório de auditoria efetuado pela JAMPRO em 1998 [42], das respostas das autoridades aduaneiras jamaicanas aos pedidos de controlo *ex posteriori* [43] e das provas provenientes de certos funcionários [44], que as autoridades jamaicanas não tinham conhecimento das irregularidades presentes no certificado EUR.1.

45. Chego à mesma conclusão no que diz respeito ao argumento subsidiário de que as autoridades aduaneiras jamaicanas *deviam ter tido conhecimento* dessas irregularidades.

40 Ao requerente da dispensa de pagamento incumbe o ónus da prova de que era «evidente» que as autoridades que emitiram o referido certificado sabiam ou deviam ter sabido: Acórdão de 9 de março de 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, n.º 45).

41 Como foi expresso nas suas respostas de fevereiro de 2000 à Itália e ao Reino Unido. O facto de estas cartas terem aparentemente sido enviadas tardiamente em alegada violação do artigo 32.º, n.º 5, do Protocolo n.º 1 do anexo V é irrelevante para o estado do conhecimento das autoridades jamaicanas no período em causa.

42 V. n.os 38 a 42 da Decisão REM 03/07.

43 V. n.os 27 a 34, em particular, n.os 31 a 33, da Decisão REM 03/07.

44 V. n.os 52 e 53 da Decisão REM 03/07. Faço aqui uma pausa para salientar que, no n.º 59 das suas observações, a Comissão refere-se às alegações escritas que submeteu ao Tribunal Geral para efeitos do processo que conduziu ao Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675). Não as tomei em consideração. Todos os argumentos devem figurar no corpo das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça e não serem introduzidos clandestinamente através de anexos que, no presente caso, totalizam mais de 70 páginas de argumentação *adicional* (em espanhol).

46. O argumento invocado neste ponto pela Prenatal depende da existência de uma obrigação legal em vigor para as autoridades aduaneiras jamaicanas de efetuar controlos *físicos* às mercadorias exportadas, por oposição a controlos apenas em suporte de papel. Segundo a Prenatal, esta obrigação decorre dos artigos 15.° e 32.° do Protocolo n.º 1 do anexo V do Acordo de Cotonu.

47. Não interpreto estas disposições desta forma.

48. Em primeiro lugar, o artigo 15.º do Protocolo n.º 1 descreve o procedimento mediante o qual um exportador obtém um certificado EUR.1 e destaca a prova documental. Os direitos e obrigações são partilhados entre os exportadores e as autoridades aduaneiras emissoras. Assim, os exportadores devem preencher os certificados de circulação EUR.1 e os formulários de pedido (artigo 15.º, n.º 2) e «deve[m] poder apresentar, em qualquer momento, a pedido das autoridades aduaneiras [...] de exportação […], todos os documentos úteis comprovativos da qualidade de originário dos produtos em causa […]» (artigo 15.º, n.º 3). As autoridades aduaneiras devem «tomar todas as medidas necessárias» para verificar a origem dos produtos e «podem exigir a apresentação de qualquer documento comprovativo e fiscalizar a contabilidade do exportador ou proceder a qualquer outro controlo que considerem adequado» (artigo 15.º, n.º 5).

49. Nada no artigo 15.º do Protocolo n.º 1, em especial no seu n.º 5, obriga as autoridades aduaneiras a adotarem um tipo específico ou particular de ações ou medidas, *a fortiori* a realizarem controlos físicos, quer seja frequentemente ou não. A obrigação imposta às autoridades na primeira linha do artigo 15.º, n.º 5, é atenuada pelo termo «necessárias» que figura na mesma frase. Compete, portanto, inteiramente a estas autoridades decidir o que é necessário. Esta margem de apreciação é realçada pela inclusão do termo «todas» antes da expressão «medidas necessárias». Isto reforça a margem de apreciação das autoridades, em vez de sugerir que se deve proceder a um tipo particular de procedimento de controlo. Concordo, assim, com a Comissão quanto ao facto de o artigo 15.º, n.º 5, autorizar simplesmente as autoridades aduaneiras jamaicanas a efetuar controlos físicos, se o considerarem necessário [45]. Neste contexto, não se pode criticar as autoridades aduaneiras jamaicanas pelo facto de as mesmas parecerem ter preferido um controlo documental [46].

50. Em segundo lugar, o artigo 32.º do Protocolo n.º 1 exige que os controlos sejam efetuados pelas autoridades aduaneiras que emitem os certificados EUR.1 i) aleatoriamente e também ii) na sequência de um pedido de um Estado-Membro. Se o Estado-Membro apresenta um pedido neste sentido, este deve devolver toda a documentação relevante para ajudar as autoridades emissoras a efetuar o seu controlo (artigo 32.º, n.º 2). Uma vez na posse desta documentação, as autoridades «podem exigir a apresentação de qualquer documento comprovativo e fiscalizar […]» (artigo 32.º, n.º 3). Caso, posteriormente, este controlo «[leve] a supor que as disposições do presente protocolo estão a ser infringidas», o artigo 32.º, n.º 7, prevê a realização (entre outros) dos «inquéritos necessários».

51. Não considero que o artigo 32.º imponha às autoridades aduaneiras jamaicanas uma obrigação absoluta ou positiva de efetuar controlos físicos, *a fortiori*, não num determinado momento ou com uma regularidade particular. Embora estas autoridades tivessem indubitavelmente o direito de efetuar um controlo físico, nada as obrigava a fazê-lo. Após receção dos pedidos das autoridades aduaneiras do Estado-Membro nos termos do artigo 32.º, as autoridades aduaneiras jamaicanas podiam cumprir a sua obrigação de verificar as transações em causa utilizando as provas documentais disponíveis, completadas pelos inquéritos necessários.

45 V., por analogia, Acórdão de 17 de julho de 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370, n.ºs 65 e 66), que interpreta disposições semelhantes.

46 A Prenatal destacou o estatuto de «exportador autorizado» que pode ser obtido ao abrigo do artigo 20.º do Protocolo n.º 1. Este estatuto permite efetivamente aos exportadores certificarem, eles mesmos, os seus produtos para efeitos de tratamento preferencial. No entanto, a existência deste estatuto não significa que *todas as outras* verificações devem implicar controlos físicos.

52. Por conseguinte, rejeito o argumento da Prenatal segundo o qual as autoridades aduaneiras jamaicanas não tinham conhecimento das irregularidades, visto que estas não tinham cumprido a sua obrigação legal de efetuar controlos físicos. Apesar da afirmação (isolada) constante das atas das reuniões da Jamaica Trade Board, segundo a qual «nunca foi implementado um sistema de controlo», a Comissão não cometeu, portanto, um erro manifesto de apreciação a este respeito. Com esta conclusão, não estou a dizer que jamais poderá chegar um momento em que a relevância das provas levadas ao conhecimento das autoridades aduaneiras do Estado de exportação fará pender a balança a favor da necessidade de um controlo físico. Contudo, não interpreto desta forma os elementos apresentados ao Tribunal de Justiça no presente processo.

Artigo 239.º do Código Aduaneiro

53. A fim de poder invocar validamente a existência de uma situação especial para efeitos do artigo 239.º do Código Aduaneiro, um requerente deve demonstrar que «se encontra numa situação excecional relativamente aos outros operadores que exercem a mesma atividade e que, na ausência dessas circunstâncias, não teria sofrido o prejuízo ligado à liquidação *a posteriori* dos direitos aduaneiros» [47]. O ónus da prova incumbe, por conseguinte, ao requerente.

54. Sendo este argumento analisado pela primeira vez no âmbito do presente processo, o controlo judicial do Tribunal de Justiça não se limita a determinar se a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação. O Tribunal de Justiça deverá antes determinar se a Comissão «ponder[ou] efetivamente, por um lado, o interesse da Comunidade no pleno respeito das disposições da regulamentação aduaneira, seja comunitária ou vinculativa para a Comunidade, e, por outro, o interesse do importador de boa-fé em não suportar os prejuízos que ultrapassem o risco comercial normal» [48].

55. O Tribunal de Justiça declarou que uma situação especial pode surgir quando a Comissão não controlou «adequadamente» a aplicação correta de um acordo internacional [49]. A Comissão, enquanto guardiã dos tratados e dos acordos celebrados ao abrigo deste, está obrigada a assegurar-se da correta aplicação por um país terceiro das obrigações que contraiu por força de um acordo concluído com a União, através dos meios previstos pelo acordo ou pelas decisões adotadas nos termos deste [50].

56. Uma parte desta obrigação implica a ponderação de dois princípios concorrentes. Por um lado, trata-se do princípio da *confiança mútua* que está subjacente aos acordos comerciais internacionais. Consequentemente, a Comissão (e as autoridades dos Estados-Membros) — pelo menos na fase inicial — são obrigadas a aceitar conforme apresentadas as declarações feitas pelas autoridades de um Estado de exportação como a Jamaica [51]. Por outro lado, o Acordo de Cotonu é um acordo que proporciona principalmente um benefício financeiro a uma parte (os Estados ACP) e cujo sistema de tratamento preferencial incita inevitavelmente as pessoas sem escrúpulos à evasão e abusos. Por conseguinte, a Comissão deve estar particularmente atenta quando cumpre a sua obrigação de controlo e supervisão.

47 Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 88 e jurisprudência aí referida). Uma «situação especial» pode ser invocada por mais de um operador ao mesmo tempo: v., designadamente, Acórdão de 17 de fevereiro de 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, n.ºs 55 a 56 e 61).

48 Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 93).

49 Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 92).

50 Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 95), e artigo 211.º TFUE.

51 Quanto, especificamente, ao Acordo de Cotonu, v. Acórdão de 15 de dezembro de 2001, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, n.ºs 28 e 29 e jurisprudência aí referida). V. igualmente, por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598, n.ºs 50, 55 e 56 e jurisprudência aí referida).

57. A Prenatal alega, de maneira geral, que a Comissão estava obrigada a implementar medidas para evitar atividades fraudulentas; e, mais especificamente, que a Comissão deveria ter fiscalizado as autoridades jamaicanas. Deste modo, a Prenatal destaca a fiscalização e prevenção, em vez simplesmente da investigação e intervenção *ex post*. Em suma, a Comissão é acusada de *passividade*, quando era legalmente exigido da sua parte uma *ação*.

58. Com base em afirmações constantes de duas comunicações da Comissão e de um relatório do Tribunal de Contas [52], a Prenatal apresenta provas indicando que a Comissão não levou a cabo qualquer ação fiscalizadora. A Prenatal faz referência ao CCA instituído ao artigo 37.º do Protocolo n.º 1, cuja função geral consiste em assegurar a «aplicação correta e uniforme do presente protocolo» e do qual a Comissão é membro, e invoca, em particular, o artigo 37.º, n.º 2, que exige que o referido comité «examin[e] regularmente o impacte da aplicação das regras de origem nos Estados ACP […]». A Prenatal invoca igualmente o artigo 31.º, n.º 2, do Protocolo n.º 1, que impõe que a União Europeia, os países e territórios ultramarinos e os Estados ACP «assistir-se-ão, por intermédio das administrações aduaneiras competentes, no controlo da autenticidade dos certificados de circulação EUR.1, das declarações na fatura ou das declarações do fornecedor».

59. Parece-me que a Prenatal faz uma interpretação demasiado extensiva das disposições que invoca. O artigo 31.º, n.º 2, exige que a autenticidade dos documentos seja assegurada «por intermédio das administrações aduaneiras competentes». Trata-se de uma tarefa partilhada. Dito isto, a Comissão não administra, ela própria, o regime aduaneiro da União. A responsabilidade primária pertence inevitavelmente às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros de exportação e de importação. Por conseguinte, a maior parte do trabalho de controlo e de fiscalização é efetuado pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros. O artigo 32.º do Protocolo n.º 1 concede a estas autoridades o direito de exigir tipos específicos de ação aos seus homólogos dos países ACP e, com efeito, de retirar o tratamento preferencial se, por exemplo, estas autoridades tiverem «dúvidas fundadas» e se a resposta às suas cartas de pedido de controlo chegar tardiamente (artigo 32.º, n.º 6). Todavia, a Comissão faltará à sua obrigação se não se informar dos desenvolvimentos pertinentes a nível do Estado-Membro, e posteriormente não adotar medidas adequadas. Todavia, no presente caso, as provas limitadas colocadas à disposição do Tribunal de Justiça sugerem que a Comissão *estava* em comunicação com as autoridades aduaneiras do Estado-Membro. Deste modo, na audiência, a Comissão afirmou que a Alemanha a informou em 2003 das cartas de pedido de controlo enviadas pelos Estados-Membros. O processo perante o OLAF teve início em março de 2004 e resultou em visitas *in loco* na Jamaica, em fevereiro e março de 2005. Houve lugar a reuniões pelo menos em setembro de 2004 para discutir certas questões. Neste contexto, apesar de uma ação suplementar ou mais rápida ter sido, em retrospetiva, desejável, não se pode afirmar de forma razoável que a Comissão permaneceu em absoluta passividade [53]. Observo igualmente que o artigo 37.º, n.º 2, exige que o CCA tenha em consideração o «impacte» da aplicação das regras de origem em Estados como a Jamaica, e não que fiscalize ativamente a aplicação destas regras.

60. Consequentemente, não considero que a Comissão tenha violado as suas obrigações específicas decorrentes do Acordo de Cotonu. Não creio que um «dever de boa administração» geral baste para impor à Comissão as obrigações positivas que teriam sido necessárias para criar uma «situação especial» para efeitos do artigo 239.º do Código Aduaneiro [54].

52 Comunicação da Comissão ao Conselho, Plano de ação para acompanhamento do funcionamento dos regimes comerciais preferenciais [COM(2014) 0105 final, de 26 de fevereiro de 2014]; Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — As regras de origem nos regimes comerciais preferenciais — Orientações para o futuro [COM(2005) 0100 final, de 16 de março de 2005]; Relatório Especial n.º 2/2014 — «Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada?».

53 Por motivos de ordem prática, apresento como anexo I um quadro com a cronologia dos principais desenvolvimentos descritos pelas partes, tal como os entendi.

54 Assim, entendo as referências mencionadas no Acórdão de 10 de maio de 2001, Kaufring e o./Comissão (T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133, n.º 257 e jurisprudência aí referida), como reforçando a conclusão a que o Tribunal de Justiça já chegou quanto à redação específica dos acordos em causa neste processo.

61. Assim, as exigências legais aplicáveis no caso em apreço são significativamente diferentes daquelas que levaram o Tribunal de Justiça, em casos anteriores, a confirmar a existência de uma situação especial. No processo C.A.S./Comissão, por exemplo, a Comissão não se informou plenamente sobre certas questões, apesar de estar legalmente obrigada a fazê-lo em conformidade com as disposições específicas do Acordo entre a União Europeia e a Turquia[55]. De forma semelhante, no processo Eyckeler & Malt/Comissão, a Comissão tinha a obrigação expressa de fiscalizar as importações de carne de bovino da Argentina a cada dez dias a fim de assegurar que o contingente implementado para a carne de bovino era corretamente aplicado. A Comissão não só sabia que o contingente tinha sido excedido, como não adotou quaisquer medidas de controlo que poderiam ter detetado esse excesso, constituindo tal omissão um «comportamento gravemente negligente»[56]. Por outro lado, no processo Kaufring e o./Comissão, o Tribunal Geral enumerou uma série de casos conhecidos em que a Turquia, durante um longo período, não cumpriu as suas obrigações decorrentes das disposições específicas do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia e as «diferentes decisões adotadas pelo Conselho de Associação quanto à aplicação dos artigos 2.° e 3.° do Protocolo Adicional», e observou a inação da Comissão em abordar essas deficiências, apesar de ter o poder para fazê-lo[57].

62. Por conseguinte, proponho responder à primeira questão no sentido de que a análise dos elementos apresentados perante o Tribunal de Justiça não revelou qualquer fator suscetível de afetar a validade da decisão C(2008) 6317 final relativa à Decisão REM 03/07.

Segunda a quarta questões

Segunda questão

63. A decisão da Comissão de recusar transmitir um processo com base no artigo 905.º do regulamento de execução tem por efeito congelar o poder discricionário das autoridades aduaneiras competentes para decidir sobre o pedido de reembolso ou de dispensa de pagamento enquanto se aguarda o resultado da apreciação da Comissão no processo paralelo[58]. Portanto, nesta medida específica e limitada, a decisão de «reenvio» tem efetivamente um efeito jurídico suspensivo.

64. No entanto, a Prenatal não pode impugnar esta decisão e/ou a sua comunicação às autoridades aduaneiras espanholas. Para impugnar uma carta/comunicação dirigida a um terceiro, a Prenatal teria de demonstrar que esta carta lhe diz direta[59] e individualmente[60] respeito. Dizendo diretamente respeito, não vislumbro qual o efeito jurídico da carta de «reenvio» sobre a situação da Prenatal. As autoridades aduaneiras conservaram o seu direito de apreciar o processo que lhes foi submetido, mesmo tendo sido temporariamente suspenso[61]. Também não vejo de que forma a Prenatal poderá ter alegado ser individualmente afetada pela carta de reenvio: a probabilidade de outros operadores terem estado na mesma situação é evidente. Além disso, o reenvio do processo pela Comissão não é uma decisão na aceção do artigo 4.º, ponto 5, do Código Aduaneiro, uma vez que esta definição

55 Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão (C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.os 97 a 100, 112 e 117 a 120).

56 Acórdão de 19 de fevereiro de 1998, Eyckeler & Malt/Comissão (T-42/96, EU:T:1998:40, n.os 162 a 190).

57 Acórdão de 10 de maio de 2001, Kaufring e o./Comissão (T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133, n.os 257 a 273).

58 Despacho de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Comissão (C-264/15 P e C-265/15 P, não publicado, EU:C:2016:301, n.º 47).

59 Acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 47).

60 Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17, p. 107).

61 Despacho de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Comissão (C-264/15 P e C-265/15 P, não publicado, EU:C:2016:301, n.os 47 a 49).

apenas se aplica a atos das «autoridades aduaneiras», definidas elas próprias no artigo 4.º, ponto 3, como «as autoridades competentes nomeadamente para a aplicação da legislação aduaneira». No âmbito do Código Aduaneiro, a Comissão não é competente para a «aplicação da legislação aduaneira».

65. Embora a decisão eventualmente adotada pela Comissão nos termos do artigo 907.º do regulamento de execução seja evidentemente impugnável pelo requerente em causa, o requerente no processo paralelo que foi suspenso não poderá efetuar tal impugnação. Todavia, os seus direitos de defesa são protegidos pelo procedimento de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE [62].

66. Por conseguinte, deve responder-se à segunda questão que a decisão da Comissão adotada com base no artigo 905.º, n.º 6, do Regulamento n.º 2454/93 que rejeita o processo transferido pelas autoridades aduaneiras espanholas não afeta a situação legal do requerente em causa e não pode ser objeto de impugnação pelo requerente ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Terceira e quarta questões

67. Analisarei conjuntamente estas questões e terei em consideração as duas hipóteses propostas.

68. Caso o Tribunal de Justiça confirme a validade da Decisão REM 03/07, como foi por mim sugerido, esta decisão continuará a vincular as autoridades aduaneiras e judiciais espanholas no que diz respeito ao ECI [63]. As autoridades aduaneiras espanholas deverão, então, ter em conta «todas as particularidades, de facto ou de direito, capazes de caracterizar a situação específica» da Prenatal, a fim de determinar se a sua situação é «suficientemente díspar da do [ECI] para justificar um resultado diferente» [64].

69. Se, pelo contrário, o Tribunal de Justiça declarar inválida a Decisão REM 03/07, a Comissão terá de adotar medidas corretivas em aplicação das suas obrigações decorrentes do artigo 266.º TFUE. As autoridades aduaneiras espanholas não podem recomeçar a sua apreciação do pedido da Prenatal até que a Comissão conclua de forma adequada e legal o «procedimento previsto nos artigos 906.º a 909.º» no que refere ao caso do ECI [65].

70. É, obviamente, possível que as autoridades (e órgãos jurisdicionais) espanholas, após terem apreciado o pedido da Prenatal, considerem que a sua situação *não* é a mesma do que a do ECI e, consequentemente, que *não* está abrangida pela (nova) decisão da Comissão relativa à dívida aduaneira deste último.

62 Despacho de 9 de dezembro de 2013, El Corte Inglés/Comissão (T-38/09, não publicado, EU:T:2013:675, n.º 57).

63 Antes de a Comissão adotar a sua Decisão REM, um órgão jurisdicional nacional tem apenas de evitar «tomar decisões contrárias a uma decisão da Comissão», na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio «tome conhecimento, ao longo do processo que lhe foi submetido, de ter sido consultada a Comissão ao abrigo dos artigos 220.º ou 239.º do Código Aduaneiro»: v. Acórdão de 20 de novembro de 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, n.º 66). A falta de conhecimento poderia explicar por que razão o órgão jurisdicional nacional anulou a decisão das autoridades espanholas de efetuar um registo de liquidação *a posteriori* dos direitos de importação contra o ECI: v. n.os 23 e 24 das presentes conclusões. De qualquer modo, é claro que agora não é possível interpor qualquer recurso contra o ECI para cobrar os direitos aduaneiros em causa. Esta questão é *res judicata*.

64 Despacho de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Comissão (C-264/15 P e C-265/15 P, não publicado, EU:C:2016:301, n.os 48 e 49), e artigo 908.º, alínea a) e n.º 2, do Regulamento de execução.

65 V., por analogia, Acórdão de 7 de setembro de 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, n.º 48).

71. Neste caso, as autoridades espanholas são obrigadas a reiniciar o procedimento previsto no artigo 905.º transferindo o processo para a Comissão para uma segunda apreciação? Em meu entender, estas autoridades devem agir deste modo a fim de assegurar a aplicação uniforme das condições que permitem o reembolso e a dispensa de pagamento dos direitos [66]. Esta situação reflete a repartição de tarefas prevista pelo regulamento de execução. As autoridades aduaneiras nacionais adotam decisões relativas à dívida do devedor, ao passo que a Comissão se pronuncia sobre os pedidos de reembolso ou de dispensa de pagamento quando é invocada uma situação especial.

72. Proponho, por isso, que o Tribunal de Justiça responda à terceira e quarta questões no sentido de que uma decisão adotada pela Comissão nos termos do artigo 907.º do Regulamento n.º 2454/93 vincula as autoridades nacionais aduaneiras e judiciais e deve ser aplicada a um pedido de reembolso ou de dispensa de pagamento apresentado por outro requerente, a menos que exista uma particularidade, de facto e de direito, que caracteriza a sua situação como suficientemente díspar para justificar um resultado diferente. Neste caso, as autoridades nacionais devem transmitir à Comissão o processo deste requerente, com vista a uma nova decisão adotada em conformidade com o artigo 905.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2454/93.

Conclusão

73. Nestas condições, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, Espanha) nos seguintes termos:

1. A análise dos elementos apresentados perante o Tribunal de Justiça não revelou qualquer fator suscetível de afetar a validade da Decisão C(2008) 6317 final que conclui que se deve liquidar *a posteriori* os direitos de importação e que não se justifica a dispensa de pagamento desses direitos, num caso especial, relativo à importação de produtos têxteis declarados originários da Jamaica, no processo REM 03/07.

2. A decisão da Comissão adotada nos termos do artigo 905.º, n.º 6, 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 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1335/2003, de 25 de julho de 2003, que recusa o processo transferido pelas autoridades aduaneiras espanholas não afeta a situação legal do requerente em causa e não pode ser objeto de impugnação pelo requerente ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3. Uma decisão adotada pela Comissão nos termos do artigo 907.º do Regulamento n.º 2454/93 vincula as autoridades nacionais aduaneiras e judiciais e deve ser aplicada a um pedido de reembolso ou de dispensa de pagamento apresentado por outro requerente, a menos que exista uma particularidade, de facto e de direito, que caracteriza a sua situação como suficientemente díspar para justificar um resultado diferente. Neste caso, as autoridades nacionais devem transmitir à Comissão o processo deste requerente, com vista a uma nova decisão adotada em conformidade com o artigo 905.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2454/93.

66 Acórdão de 20 de novembro de 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, n.os 62 a 63); v., igualmente, artigo 2.º, n.º 2, do Código Aduaneiro.

Anexo I: Cronologia das principais etapas e desenvolvimentos

Julho de 1998	Relatórios da JAMPRO
Maio e outubro de 1998	Cartas enviadas pelas autoridades aduaneiras italianas e do Reino Unido às autoridades aduaneiras jamaicanas
Fevereiro de 2000	Respostas das autoridades aduaneiras jamaicanas às autoridades aduaneiras italianas e do Reino Unido
Outubro de 2003	Resposta das autoridades jamaicanas às autoridades aduaneiras italianas relativa ao controlo após importação
2003	Comissão toma conhecimento das cartas das autoridades aduaneiras do Estado-Membro
Março de 2004	A OLAF dá início à sua investigação
Julho de 2004	Resposta das autoridades jamaicanas às autoridades aduaneiras alemãs relativa ao controlo após importação
Setembro de 2004	Reunião entre os Estados-Membros da União e a Comissão (OLAF) em que foi suscitada a questão das cartas
Março de 2005	Investigação levada a cabo pelo OLAF na Jamaica
Janeiro de 2006	Atas das reuniões da Trade Board