

Processo C-825/19

Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

Data de entrada:

12 de novembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Tribunal Tributário de Thüringer, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

22 de outubro de 2019

Recorrente:

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

Recorrido:

Hauptzollamt Erfurt

Objeto do processo principal

Concessão de uma autorização retroativa de destino especial e determinação da disposição da União aplicável para tal efeito no processo principal: o Regulamento (UE) n.º 952/2013 ou o Regulamento (CEE) n.º 2454/93; sendo caso disso, quais os requisitos previstos pela regulamentação da União pertinente para a concessão de uma autorização

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Objeto: Interpretação do artigo 211.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013 e, sendo caso disso, do artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2454/93

Base jurídica: Artigo 267.º, n.º 2, TFUE.

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 211.º, n.º 2, 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 (a seguir «Código Aduaneiro da União»; JO 2013, L 269 p. 1), ser interpretado no sentido de que apenas é aplicável aos pedidos cujo período de autorização retroativa começaria em 1 de maio de 2016?
- 2) Em caso de resposta negativa à questão 1: Em caso de pedidos de autorização retroativa cujo período de autorização seja anterior a 1 de maio de 2016, deve o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União ser aplicado apenas se a autorização retroativa tiver sido solicitada antes da entrada em vigor da nova legislação, mesmo quando as autoridades aduaneiras tenham indeferido pedidos como os indicados pela primeira vez após 1 de maio de 2016?
- 3) Em caso de resposta negativa à questão 2: Deve o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União ser aplicado aos pedidos de autorização retroativa cujo período de autorização seja anterior a 1 de maio de 2016, mesmo quando as autoridades aduaneiras tenham rejeitado pedidos como os descritos antes de 1 de maio de 2016 e também posteriormente (por outros motivos)?
- 4) Em caso de resposta afirmativa às questões 1 e 2 e em caso de resposta negativa à questão 3: Deve o artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 de la 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 (a seguir «Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário»), ser interpretado no sentido de que
 - a) pode ser concedida uma autorização com efeitos retroativos à data em que a autorização anterior expirou, como prevê o n.º 3 da mesma disposição, por um período máximo de retroatividade de um ano antes da data da apresentação do pedido, e
 - b) a existência de uma necessidade económica comprovada prevista no n.º 3 do artigo, bem como a inexistência de artifício ou de negligência manifesta deve ser demonstrada igualmente em caso de renovação da autorização ao abrigo do n.º 2?

Disposições de direito da União invocadas

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 (Código Aduaneiro) (JO 2013, L 269, p. 1, a seguir «Código Aduaneiro da União», artigos 5.º, 116.º, 174.º, 211.º, 286.º;

Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, com regras pormenorizadas relativamente a determinadas disposições do Código Aduaneiro da União (JO 2015, L 343, de 29 de dezembro de 2015, p. 1, a seguir «Regulamento Delegado de execução do Código Aduaneiro da União»), artigos 148.º e 172.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), a seguir «Código Aduaneiro Comunitário»), artigos 21.º e 85.º;

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), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 993/2001 da Comissão (JO 2001, L 141, p. 1) (a seguir «Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário»), artigos 294.º e 508.º;

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 (JO 1979, L 175, p. 1; EE 02 F6, p. 36);

Linhas diretrizes relativas à Parte II, Título I, Capítulo 2 "Destino especial", 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 (JO 2002, C 207, p. 2; a seguir «Linhas diretrizes de 2002»).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Até 31 de dezembro de 2012, a recorrente dispunha de uma autorização válida para a importação de cogumelos para introdução em livre prática em regime de destino especial de mercadorias não provenientes da União. Por desconhecimento, não apresentou um pedido de prorrogação da autorização ou de concessão da denominada autorização de renovação.
- 2 A falta de apresentação desse pedido foi detetada durante uma inspeção fiscal. Em consequência, a recorrente pediu, em 9 de janeiro de 2015, uma autorização de renovação, que a recorrida lhe concedeu em 14 de janeiro de 2015 apenas a partir da data da apresentação do pedido. A retroatividade foi recusada até à data em que expirasse a autorização anterior, ou seja, até 1 de janeiro de 2013, em conformidade com o artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário, então em vigor.
- 3 Por carta de 22 de abril de 2015, na qual a recorrente fazia referência à sua situação económica crítica devido a uma reestruturação então em curso, pediu de

novo a concessão retroativa de uma autorização a partir da data em que a autorização anterior tinha expirado.

- 4 Este pedido de autorização de renovação (período de 1 de janeiro de 2013 a 8 de janeiro de 2015) foi indeferido por decisão de 13 de maio de 2015.
- 5 A recorrente apresentou uma reclamação dessa decisão, que foi indeferida pela recorrida por decisão de 6 de abril de 2016. Em 3 de maio de 2016, a recorrente interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio. Estando pendente o processo de recurso no órgão jurisdicional de reenvio, a recorrida adotou, em 21 de março de 2019, uma nova decisão na qual recusava a concessão de uma autorização de renovação com uma nova fundamentação, diferente do primeiro indeferimento. A decisão de indeferimento de 21 de março de 2019 é objeto do processo principal.

Principais argumentos das partes no processo principal

- 6 Segundo a recorrida, o artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário é determinante no presente caso para efeitos da emissão da autorização retroativa solicitada. Como resulta do artigo 294.º, n.º 3, do mesmo regulamento, uma autorização de renovação ao abrigo desta disposição poderia ser concedida com efeitos retroativos no máximo até um ano antes da apresentação do pedido. Além disso, afirma que a concessão ao abrigo do artigo 294.º, n.º 2, exige que estejam preenchidas as condições enunciadas no n.º 3 do mesmo artigo, nomeadamente a existência de uma necessidade económica comprovada do efeito retroativo e que o pedido não esteja de modo nenhum relacionado com negligência manifesta. A recorrente não demonstrou a necessidade económica. Além disso, apesar de conhecer a regra processual e não obstante as indicações nesse sentido, não pediu a renovação da autorização em tempo útil, o que revela, portanto, negligência manifesta.
- 7 Mais alega que, enquanto disposição processual, o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União, que entrou em vigor em 1 de maio de 2016, não é aplicável ao caso em apreço uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as regras processuais apenas são aplicáveis aos litígios pendentes no momento da sua entrada em vigor e, no caso em apreço, o procedimento administrativo foi concluído, sem prejuízo da nova decisão de 21 de março de 2019, com a decisão de 6 de abril de 2016 que se pronunciou sobre o recurso administrativo, pelo que já não estava pendente no momento da entrada em vigor do artigo 211.º do Código Aduaneiro da União.
- 8 Segundo a recorrente, o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União é aplicável ao caso em apreço, dado que é uma disposição puramente processual e que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito processual é, em princípio, aplicável retroativamente.

- 9 Em contrapartida, se no presente processo fosse de aplicar o artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário em vez do artigo 211.º do Código Aduaneiro da União, para efeitos da concessão retroativa de uma autorização de renovação ao abrigo desta última disposição não seria necessário que as condições do artigo 294.º, n.º 3, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário estivessem preenchidas. Afirma que o n.º 3 do artigo 294.º do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário, que se refere às circunstâncias excecionais, não se aplica à autorização de renovação regulada pelo n.º 2 do mesmo artigo. Considera portanto que uma autorização ao abrigo do artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário pode ser concedida retroativamente por um período superior a um ano, não sendo necessário examinar o critério de exclusão da negligência manifesta na aceção do artigo 294.º, n.º 3, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a solução do litígio no processo principal depende da resposta à questão de saber se o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União é aplicável à situação em causa no processo principal, dado que, na afirmativa, resulta diretamente do próprio teor do artigo 211.º, n.º 2, alínea h), desse código que, quando o pedido tenha por objeto a renovação de uma autorização relativa ao mesmo tipo de operação e para as mesmas mercadorias, o pedido pode ser apresentado no prazo de três anos a contar da data em que a autorização inicial expirou. A questão de saber se o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União é aplicável coloca-se uma vez que o pedido da recorrente data de 2015, ou seja, de uma época em que o referido artigo não era aplicável em conformidade com o artigo 288.º, n.º 2, do Código Aduaneiro da União.
- 11 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para efeitos da aplicação retroativa, há que distinguir entre as disposições processuais e as disposições substantivas.
- 12 Neste sentido, as regras processuais aplicam-se, regra geral, a todos os litígios pendentes no momento em que entram em vigor (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de março de 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, n.º 19 e jurisprudência referida).
- 13 Segundo estes princípios, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral da União Europeia pronunciaram-se em litígios em que se colocava a questão de saber se teriam de ser decididos com base na regulamentação vigente antes da entrada em vigor do Código Aduaneiro Comunitário ou com base no Código Aduaneiro Comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 1998, *Sportgoods*, C-413/96, EU:C:1998:430, e acórdão do Tribunal Geral de 10 de maio de 2001, *T-186/97, Kaufring e o./Comissão*, EU:T:2001:133).

- 14 Em contrapartida, as disposições substantivas apenas se aplicam aos factos que ocorreram quando essas disposições já estavam em vigor (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de fevereiro de 2006, *Molenbergnatie*, C-201/04, EU:2006:136, n.º 34).
- 15 Todavia, a título excecional, o Tribunal de Justiça também declarou que as normas comunitárias de direito substantivo podem excecionalmente ser interpretadas no sentido de que são aplicáveis a situações existentes antes da sua entrada em vigor, na medida em que resulte claramente dos seus termos, da sua finalidade ou da sua economia que tal efeito lhes deve ser atribuído (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de março de 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 16 Além disso, no n.º 32 do seu acórdão de 23 de fevereiro de 2006, *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:2006:136), o Tribunal de Justiça, tendo em conta o n.º 11 do seu acórdão de 12 de novembro de 1981, *Meridionale Industria Salumi e o.* (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), fez referência às disposições que contêm regras tanto processuais como materiais que formam um todo indissociável e cujas disposições especiais não podem ser consideradas isoladamente quanto aos seus efeitos no tempo. O Tribunal apreciou a existência de tal situação no seu acórdão de 12 de novembro de 1981 no processo *Meridionale Industria Salumi e o.* (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), relativo à entrada em vigor do Regulamento n.º 1697/79. Naquele momento, os regimes nacionais anteriormente existentes foram substituídos por um regime comunitário novo, de modo que, pela primeira vez, existia a nível comunitário um regime geral uniforme de cobrança de direitos *a posteriori*.
- 17 Em princípio, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 211.º do Regulamento n.º 952/13 é uma regra processual. Assim parecem indicá-lo sobretudo a sua posição na estrutura normativa e o seu conteúdo essencial. Não obstante, o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União contém alguns critérios para a concessão de autorizações que não figuravam, pelo menos expressamente, nos artigos 291.º e seguintes do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário. Consequentemente, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a questão que se coloca é, portanto, a de saber se o artigo 211.º do Código Aduaneiro da União deve ser considerado uma disposição puramente processual ou uma disposição que, como no Acórdão de 12 de novembro de 1981, *Meridionale Industria Salumi e o.* (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), contém regras tanto processuais como materiais que formam um todo indissociável e cujas disposições especiais não podem ser consideradas isoladamente quanto aos seus efeitos no tempo. A favor desta abordagem milita o facto de que, em caso de efeitos retroativos, as declarações aduaneiras correspondentes devem ser julgadas inválidas, em conformidade com o artigo 174.º do Código Aduaneiro da União, lido em conjugação com o artigo 148.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário, e substituídas por declarações para a inclusão no regime de destino final, além de serem devolvidos os direitos de importação pagos em conformidade com o artigo 116.º, n.º 1, do Código

Aduaneiro da União. Verificam-se assim consequências jurídicas substantivas, pelo menos indiretamente. Por outro lado, contrariamente ao que acontecia no litígio em que foi proferido o Acórdão de 12 de novembro de 1981, *Meridionale Industria Salumi e o.* (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), o Regulamento n.º 952/2013, ao aprovar o Código Aduaneiro da União, não criou uma regulamentação nova ao nível da União. Na verdade, o Código Aduaneiro Comunitário já tinha sido codificado como direito comunitário (direito da União) pelo Regulamento n.º 2913/92. O Código Aduaneiro da União, na versão do Regulamento n.º 952/2013, substituiu o Código Aduaneiro Comunitário na versão do Regulamento n.º 2913/92 (artigo 286.º, n.º 2, do Código Aduaneiro da União), que foi alterado em numerosas ocasiões (v. considerando 12 do Regulamento n.º 952/2013), a fim de o modernizar, racionalizar, simplificar e tornar mais transparente a regulamentação aduaneira (v. considerandos 43 e 56 do Regulamento n.º 952/2013).

- 18 O órgão jurisdicional de reenvio retira da jurisprudência anterior do Tribunal Geral um princípio geral adicional segundo o qual as regras processuais são aplicáveis unicamente aos litígios pendentes no momento da sua entrada em vigor e em que os pedidos tenham sido apresentados após a entrada em vigor da nova regulamentação, uma vez que os procedimentos administrativos que já tenham sido objeto de decisão (artigo 5.º, ponto 39, do Código Aduaneiro da União) já não podem ser considerados «litígios pendentes» (acórdãos do Tribunal Geral 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 35, e de 9 de junho de 1998, *Unifrigo Gadus e CPL Imperial 2/Comissão*, T-10/97 e T-11/97, EU:T:1998:118, n.ºs 18 e seguintes). Por outro lado, no n.º 35 do seu 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), o Tribunal Geral faz referência ao n.º 22 do acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de julho de 1993, *CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Comissão* (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285). No processo principal em que foi proferido esse acórdão do Tribunal de Justiça, a recorrente tinha apresentado um pedido de dispensa do pagamento de direitos de importação em outubro de 1985, ou seja, ao abrigo do Regulamento n.º 1430/79, que era aplicável na altura. Esse pedido foi indeferido pelas autoridades neerlandesas em 1986. Isto deu origem a um processo judicial neerlandês no âmbito do qual o, em novembro de 1989, órgão jurisdicional nacional julgou o indeferimento nulo. Em seguida, a administração neerlandesa transmitiu o pedido de dispensa de pagamento à Comissão Europeia, que não se pronunciou no prazo de quatro meses, mas apenas no prazo de seis meses. Em 1985, as regras processuais em vigor previam que a Comissão se devia pronunciar no prazo de quatro meses; a partir de 1987, a Comissão passou a dispor de seis meses. O órgão jurisdicional de reenvio conclui que, no caso das regras processuais, é aplicável a regulamentação em vigor no momento da decisão, independentemente da data de apresentação do pedido.

- 19 Se o Tribunal de Justiça responder afirmativamente a uma das duas primeiras questões prejudiciais e, se se pronunciar sobre a terceira questão, lhe responder negativamente, o órgão jurisdicional de reenvio deverá decidir o litígio aplicando o artigo 294.º, n.º 2, do Código Aduaneiro Comunitário, em vigor no momento em que o pedido foi apresentado. A Administração Aduaneira alemã considera que a concessão de uma autorização de renovação retroativa ao abrigo da referida disposição apenas pode ter efeitos retroativos pelo período máximo de um ano, como prevê o artigo 294.º, n.º 3, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário, relativo às «circunstâncias excecionais». Além disso, mesmo no caso de uma autorização de renovação ao abrigo do n.º 2 do artigo 294.º do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário, são exigidas como condições adicionais a existência de uma necessidade económica comprovada, prevista no n.º 3 do mesmo artigo, bem como a exclusão do artifício ou de negligência manifesta (n.º 3 do artigo 294.º do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário). Tal limitação não se deduz da redação do artigo 294.º, n.º 2, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário nem das Linhas diretrizes de 2002, adotadas para a interpretação da referida disposição, que apenas mencionam a autorização retroativa ao abrigo do artigo 294.º, n.º 3, do Regulamento de execução do Código Aduaneiro Comunitário. Em contrapartida, a disposição do artigo 294.º, n.º 2, do mesmo regulamento tem por objeto a renovação de uma autorização já concedida para as mesmas operações e as mesmas mercadorias. Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a referida disposição tem um significado autónomo do disposto no n.º 3, pelo que as condições de concessão previstas no n.º 3 não são transponíveis para a autorização de renovação referida no n.º 2.