Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 20 de julho de 2017 [1]

Processo C-256/16

Deichmann SE
contra
Hauptzollamt Duisburg

[pedido de decisão prejudicial apresentado Finanzgericht Düsseldorf (Tribunal Tributário de Düsseldorf, Alemanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Dumping — Pedido de reembolso de direitos de importação pagos com base num regulamento declarado inválido — Regulamento de Execução (UE) 2016/223 — Regulamento proferido em execução de um acórdão do Tribunal — Validade»

1. A controvérsia suscitada por este pedido de decisão prejudicial diz respeito às consequências da anulação de um regulamento que aplicou direitos antidumping. Ao responder às questões do tribunal nacional, o Tribunal de Justiça tem a oportunidade de delinear os contornos da sua jurisprudência relativa ao alcance dos acórdãos que anulam atos das instituições da União.

2. As dúvidas são suscitadas no âmbito de uma questão prejudicial de validade relativa ao Regulamento de Execução (UE) 2016/223 [2], com o qual a Comissão deu início aos procedimentos necessários para sanar as ilegalidades detetadas pelo Tribunal de Justiça num acórdão anterior [3], que declarou a invalidade de determinados regulamentos antidumping.

3. Esses regulamentos, posteriormente anulados, tinham servido de fundamento para liquidações de direitos antidumping aplicadas à sociedade Deichmann SE [4], importadora na União Europeia de calçado proveniente da China e do Vietname, que, na sequência da sua anulação, exigiu o reembolso dos montantes por ela pagos.

4. O tribunal *a quo* pergunta ao Tribunal de Justiça se o Regulamento de Execução 2016/223 é válido, uma vez que, não o sendo, a Deichmann deve proceder ao reembolso do que lhe foi pago a esse título.

5. No debate confrontam-se, por um lado, a competência das instituições da União para retomar um processo no termo do qual poderão ser exigidos direitos antidumping, em substituição dos anulados; por outro, o direito dos administrados à estabilidade das situações consolidadas e à proteção efetiva da sua posição jurídica.

1 Língua original: espanhol.

2 Regulamento de Execução da Comissão, de 17 de fevereiro de 2016, que estabelece um procedimento para avaliar determinados pedidos de tratamento de economia de mercado e de tratamento individual apresentados por produtores-exportadores da China e do Vietname e dá cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-659/13 e C-34/14 (JO 2016, L 41, p. 3).

3 No acórdão de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International e Puma (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74), o Tribunal de Justiça anulou o Regulamento (CE) n.º 1472/2006 e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1294/2009.

4 A seguir «Deichmann».

I. Quadro jurídico

A. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

6. Nos termos do artigo 263.º TFUE:

«[…]

Qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

[…]

Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato.»

7. Nos termos do artigo 266.º TFUE:

«A instituição, o órgão ou o organismo de que emane o ato anulado, ou cuja abstenção tenha sido declarada contrária aos Tratados, deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

[…]»

B. Regulamento (CEE) n.º 2913/92 [5]

8. O artigo 221.º dispõe:

«[…]

3. A comunicação ao devedor não se pode efetuar após o termo de um prazo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira. Este prazo é suspenso a partir do momento em que for interposto um recurso na aceção do artigo 243.º, até ao termo do processo de recurso [6].

[…]»

9. O artigo 236.º dispõe:

«1. Proceder-se-á ao reembolso dos direitos de importação ou dos direitos de exportação na medida em que se provar que, no momento do seu pagamento, o 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

[…]

5 Regulamento do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1; a seguir «Código Aduaneiro»).

6 Redação dada pelo Regulamento (CE) n.º 2700/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2000 (JO 2000, L 311, p. 17).

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.

[…]»

C. Regulamento (CE) n.º 1225/2009[7]

10. O artigo 10.º («Retroatividade») dispõe:

«1. As medidas provisórias e os direitos antidumping definitivos só são aplicáveis aos produtos introduzidos em livre prática após a data de entrada em vigor da decisão tomada nos termos do n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 4 do artigo 9.º, consoante o caso, sem prejuízo das exceções previstas no presente regulamento.

[…]»

11. O artigo 14.º («Disposições gerais») dispõe:

«1. Os direitos antidumping provisórios ou definitivos são criados por regulamento e cobrados pelos Estados-Membros de acordo com a forma, a taxa e os outros elementos fixados no regulamento que os cria. Esses direitos são também cobrados independentemente dos direitos aduaneiros, impostos e outros encargos normalmente exigíveis na importação. Nenhum produto é sujeito simultaneamente a direitos antidumping e a direitos compensatórios que visem corrigir uma mesma situação resultante de dumping ou da concessão de subvenções à exportação.

[…]»

12. O artigo 23.º («Revogação») dispõe:

«O Regulamento (CE) n.º 384/96 é revogado.

Todavia, a revogação do Regulamento (CE) n.º 384/96 não afeta os processos em curso.

As remissões para o regulamento revogado devem entender-se como sendo feitas para o presente regulamento, e ler-se nos termos do quadro de correspondência constante do Anexo II.»

II. Matéria de facto

13. O Hauptzollamt Duisbourg (serviço aduaneiro principal de Duisbourg, Alemanha) emitiu à Deichmann, em aplicação do Regulamento (CE) n.º 1472/2006[8] e do Regulamento de Execução (UE) n.º 1294/2009[9], em 10 de maio de 2010, um aviso de liquidação de direitos antidumping num montante de 11 181,92 euros.

7 Regulamento do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativo à defesa contra as importações objeto de dumping dos países não membros da Comunidade Europeia (JO 2009, L 343, p. 51; a seguir «Regulamento antidumping de base de 2009»).

8 Regulamento do Conselho, de 5 de outubro de 2006, que institui um direito antidumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de determinado tipo de calçado com a parte superior de couro natural originário da República Popular da China e do Vietname (JO 2006, L 275, p. 1).

9 Regulamento de Execução do Conselho, de 22 de dezembro de 2009, que institui um direito antidumping definitivo sobre as importações de determinado tipo de calçado com a parte superior de couro natural originário do Vietname e da República Popular da China, tornado extensivo às importações de determinado tipo de calçado com a parte superior de couro natural expedido da RAE de Macau, quer seja ou não declarado originário da RAE de Macau, na sequência de um reexame da caducidade nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho (JO 2009, L 352, p. 1).

14. A liquidação dizia respeito a seis importações de calçado provenientes da República Popular da China e do Vietname, relativamente às quais a Deichmann tinha apresentado declarações de introdução em livre prática em abril de 2010.

15. O fornecedor e produtor do calçado proveniente da China era a empresa Chengdu Sunshine Shoes Co. Ltd. e o dos do Vietname era a empresa Tripos Enterprises Inc. Ambas as empresas tinham pedido o tratamento de economia de mercado («TEM») em julho de 2005, através da documentação necessária, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 7, alíneas b) e c), do Regulamento (CE) n.º 384/96 [10].

16. O Tribunal de Justiça, nos seus acórdãos Zhejiang Aokang Shoes Co. Ltd e Brosmann Footwear [11], anulou o Regulamento n.º 1472/2006.

17. Em 12 de junho de 2012, a Deichmann, invocando especificamente o acórdão Brosmann [12], solicitou ao serviço aduaneiro principal de Duisbourg o reembolso do direito antidumping que lhe tinha pago, pedido que foi indeferido em 15 de novembro de 2013.

18. Posteriormente, o Tribunal de Justiça proferiu o acórdão C & J Clark International e Puma [13], no qual declarou a invalidade do Regulamento n.º 1472/2006 e do Regulamento de Execução n.º 1294/2009 [14].

19. Em cumprimento do referido acórdão, a Comissão aprovou o Regulamento de Execução 2016/223, com o qual dava início ao procedimento para realizar a avaliação individualizada dos pedidos de TEM e de TI que tinham sido apresentados. Pretendia, desta forma, substituir os atos anulados por novos atos, que não incorressem nas ilegalidades detetadas pelo Tribunal de Justiça, retomando o processo no momento em que as referidas ilegalidades tinham ocorrido.

20. Simultaneamente, a Comissão considerou conveniente instruir as autoridades aduaneiras nacionais no sentido de não reembolsarem os direitos até que o processo estivesse concluído.

21. A Comissão decidiu também que, por razões de utilização eficaz dos recursos, não teria em conta todos os pedidos de TEM e de TI, mas apenas os relativos a exportadores que tivessem fornecido calçado a um importador, caso este último tivesse pedido o reembolso de montantes pagos indevidamente com base na anulação dos regulamentos de estabelecimento de direitos antidumping. Com esta finalidade, determinou que, para identificar estes casos, as autoridades aduaneiras nacionais lhe comunicassem os referidos pedidos com os documentos comprovativos.

22. A Deichmann alegou perante o órgão jurisdicional de reenvio que o Regulamento de Execução 2016/223 era inválido, uma vez que o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento antidumping de base de 1996 não habilitava a Comissão a impor obrigações *ex post* às autoridades aduaneiras nacionais nem aos importadores que pedem o reembolso.

10 Regulamento do Conselho, de 22 de dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objetivo de dumping de países não membros da Comunidade Europeia (JO 1996, L 56, p. 1), alterado pelos Regulamentos (CE) do Conselho n.º 905/98, de 27 de abril de 1998 (JO 1998, L 128, p. 18), e n.º 2238/2000, de 9 de outubro de 2000 (JO 2000, L 257, p. 2) (a seguir «Regulamento antidumping de base de 1996»).

11 Acórdãos de 2 de fevereiro de 2012, Brosmann Footwear (HK) e o./Conselho (C-249/10 P, EU:C:2012:53); e de 15 de novembro de 2012, Zhejiang Aokang Shoes/Conselho (C-247/10 P, não publicado, EU:C:2012:710). As alusões a estes acórdãos serão feitas, a partir deste ponto, apenas por referência ao acórdão Brosmann.

12 *Ibidem.*

13 Acórdão de 4 de fevereiro de 2016 (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74).

14 A anulação deveu-se ao facto de a Comissão Europeia não ter examinado os pedidos de tratamento de economia de mercado nem de tratamento individual («TI») apresentados pelos produtores-exportadores da China e do Vietname não incluídos na amostra, contrariamente os exigido no artigo 2.º, n.º 7, alínea b), e no artigo 9.º, n.º 5, do Regulamento n.º 384/96.

23. Alegou também que era violado o artigo 266.º TFUE, por serem apenas considerados os produtores-exportadores que tivessem pedido um TEM ou um TI, e que a decisão não tinha sido adotada no prazo previsto no artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do Regulamento antidumping de base de 1996. O artigo 266.º TFUE era também violado por ter sido iniciado um procedimento de reexame separado quando a medida antidumping já tinha caducado.

24. O Tribunal Tributário de Düsseldorf tem dúvidas quanto à validade do Regulamento de Execução 2016/223. Um primeiro conjunto de razões diz respeito formalmente à base jurídica escolhida pela Comissão para o proferir:

– O tribunal *a quo* considera, com base no artigo 23.º, segundo parágrafo, do Regulamento antidumping de base de 2009, que seria aplicável o Regulamento antidumping de base de 1996, e não o de 2009, com a consequência de a competência para aprovação do Regulamento de Execução 2016/223 ser do Conselho e não da Comissão.

– Não resulta do artigo 14.º do Regulamento antidumping de base de 1996 nenhuma competência para a elaboração de um regulamento com vista à preparação da reinstituição de um direito antidumping.

25. Um segundo conjunto de motivos diz respeito à aptidão do Regulamento de Execução 2016/223 para ordenar às autoridades aduaneiras nacionais que adiem a sua decisão quanto aos pedidos de reembolso de direitos antidumping até que a Comissão decida quanto aos pedidos de TEM e de TI. O artigo 236.º, n.º 1, do Código Aduaneiro refere-se apenas à questão de saber se, quando os direitos de importação foram pagos, o montante era realmente devido, questão que deve ser apreciada pelas autoridades aduaneiras. Ao interferir neste processo de decisão, a Comissão viola o artigo 5.º TUE.

26. Em terceiro lugar, o tribunal de reenvio expõe uma série de argumentos relacionados com o artigo 266.º TFUE e com os poderes da Comissão para substituir os atos anulados por novos atos, em que a ilegalidade identificada pelo Tribunal de Justiça seja eliminada. Critica o facto de se pretender atribuir ao direito antidumping efeitos retroativos desde o momento em que foram adotados os regulamentos anulados, apesar de a medida antidumping ter caducado em 31 de março de 2011.

27. A reinstituição do direito antidumping não seria possível nos termos do artigo 10.º do Regulamento antidumping de base de 1996. Além disso, por razões de segurança jurídica, não deveria existir cobrança *a posteriori*, nos termos do artigo 221.º, n.º 3, primeira frase, do Código Aduaneiro.

28. Por último, invoca razões práticas decorrentes do tempo decorrido (que constituiriam um obstáculo à fixação de novos direitos antidumping) e as dificuldades para que o exportador forneça, decorrido esse tempo, documentos e informações, o que poderia pôr em causa o direito de defesa. Tem dúvidas de que o procedimento delineado pela Comissão não constitua um abuso dos seus poderes e apresenta outras alternativas que, na sua opinião, poderiam ter sido mais adequadas.

29. Com estes argumentos, o Finanzgericht Düsseldorf (Tribunal Tributário de Düsseldorf) submete ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O Regulamento de Execução (UE) 2016/223 da Comissão, de 17 de fevereiro de 2016, que estabelece um procedimento para avaliar determinados pedidos de tratamento de economia de mercado e de tratamento individual apresentados por produtores-exportadores da China e do Vietname e dá cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-659/13 e C-34/14 é válido?»

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

30. O despacho de reenvio prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de maio de 2016.

31. Apresentaram observações escritas a Deichmann e a Comissão Europeia, que compareceram na audiência realizada em 11 de maio de 2017.

IV. Síntese das observações das partes

A. Quanto à admissibilidade da questão prejudicial

32. Para a Comissão, a questão prejudicial deve ser julgada inadmissível, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual uma pessoa que pudesse, sem qualquer dúvida, ter apresentado um recurso direto contra um ato da União e tenha deixado expirar o prazo imperativo previsto no artigo 263.º TFUE não pode pôr em causa a sua legalidade perante os tribunais nacionais.

33. Neste caso, segundo a Comissão, a Deichmann tinha legitimidade para pedir a anulação do regulamento controvertido no Tribunal Geral, na medida em que a afetava diretamente e não necessitava de medidas de execução, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Como se absteve de recorrer no prazo correspondente, não pode pedir a anulação do regulamento no tribunal nacional. O facto de a Deichmann ter recorrido para o órgão jurisdicional nacional antes de esse regulamento ter sido aprovado é irrelevante.

34. A Deichmann rejeitou, na audiência, estas objeções, porque, em sua opinião, não tinha legitimidade direta para impugnar o regulamento, uma vez que não a afetava diretamente. Além disso, essa disposição necessitava de medidas de execução, tanto nacionais como da União.

B. Quanto ao mérito

35. A Deichmann, que invoca o artigo 5.º TUE, defende que houve uma violação do sistema de repartição de competências previsto no TFUE. Em sua opinião, como as regras cuja invalidade foi declarada pelo Tribunal de Justiça foram aprovadas quando estava em vigor o Regulamento antidumping de base de 1996, seria este o regulamento aplicável. De facto, o artigo 23.º do Regulamento antidumping de base de 2009 estabelece um regime transitório que aponta nessa direção. Em sua opinião, a consequência consiste no facto de, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento antidumping de base de 1996, a competência ser do Conselho e não da Comissão.

36. A Deichmann concentra a atenção no artigo 14.º do Regulamento antidumping de base de 2009, explicitamente referido no Regulamento de Execução 2016/223, para rejeitar que esse artigo autorize a adoção de um regulamento em execução do acórdão.

37. Sendo aplicável, o n.º 1 do referido artigo 14.º permite apenas que as instituições da União criem direitos antidumping, provisórios ou definitivos, que serão cobrados pelos Estados-Membros nas condições previstas no Regulamento antidumping de base de 2009. O regulamento discutido não impõe um direito antidumping nem fixa os critérios para a sua cobrança, limitando-se a regular o reembolso dos direitos antidumping já pagos (previsto no artigo 236.º do Código Aduaneiro), que é da competência dos Estados-Membros.

38. A Deichmann também não considera que o artigo 266.º TFUE constitua fundamento legal para o regulamento controvertido. Após remeter para os argumentos do despacho de reenvio, salienta que o ato de execução não pode incorrer nas mesmas ilegalidades que o ato anulado. Neste caso, o Regulamento de Execução 2016/223 limita-se, contrariando o acórdão C & J Clark International e Puma,[15] a examinar apenas um número restrito de pedidos de TEM e de TI, reiterando a mesma ilegalidade identificada no referido acórdão.

39. Defende que a possibilidade de retomar um processo antidumping se limita às situações em que este não tenha sido ainda concluído, isto é, quando ainda não tenha caducado. Como, neste caso, esse facto ocorreu em 31 de março de 2011, o processo não podia ser retomado sem violar os princípios da não retroatividade e da segurança jurídica (artigo 10.º dos Regulamentos antidumping de base de 1996 e de 2009), bem como a regra da prescrição do artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro.

40. A Deichmann baseia-se no artigo 236.º do Código Aduaneiro para afirmar que os pedidos de reembolso de montantes indevidos têm de ser decididos no prazo mais curto possível. Não contém, pelo contrário, nenhuma atribuição de competência à Comissão para que fixe um prazo suspensivo do reembolso.

41. A Comissão violou o princípio da proporcionalidade, ao não ter respeitado os limites estabelecidos no acórdão C & J Clark International e Puma[16] quando suspendeu a aplicação do artigo 236.º do Código Aduaneiro, atrasando dessa forma o reembolso dos direitos antidumping. Além disso, a medida adotada não é a menos restritiva das medidas possíveis, uma vez que condiciona o reembolso dos importadores europeus ao exame dos pedidos de TEM e de TI apresentados pelos exportadores chineses. Estes últimos, contudo, não estão em condições de cooperar de forma adequada, uma vez que apresentaram esses pedidos há mais de dez anos e presentemente não têm interesse no que diz respeito ao seu desfecho, pelo facto de não incidirem sobre os seus direitos.

42. Por último, a Deichmann invoca a aplicação analógica do artigo 54.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e afirma que a Comissão atuou com desvio de poder.

43. Segundo a Comissão, é aplicável o Regulamento antidumping de base de 2009 e não o de 1996. Admite que existem divergências linguísticas entre as diferentes versões, mas, em sua opinião, devem ser apreciadas a favor da vigência do Regulamento antidumping de base de 2009, tendo em conta a sua finalidade codificadora.

44. A Comissão defende a opção pelo artigo 14.º do Regulamento antidumping de base de 2009 como fundamento jurídico do regulamento ora controvertido, por considerar que os direitos antidumping não constituem direitos à importação dos quais decorra uma dívida aduaneira. São medidas específicas relativamente às quais a legislação da União não é automaticamente aplicável, mas apenas na medida em que o Conselho e a Comissão o decidam, caso a caso, no momento da aprovação de um regulamento que imponha direitos antidumping.

45. Nesta situação, o Conselho optou pela aplicabilidade do Código Aduaneiro à cobrança dos direitos antidumping impostos pelos regulamentos definitivo e de execução. Contudo, nada impediria que o artigo 14.º fosse utilizado em sentido inverso, se necessário, para excluir a aplicação do Código Aduaneiro e, portanto, a competência das autoridades nacionais que prevê.

15 Acórdão de 4 de fevereiro de 2016 (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74).
16 *Ibidem.*

46. No que diz respeito às ordens dadas às autoridades nacionais (para que suspendam o procedimento de reembolso e comuniquem determinadas informações), a Comissão considera que são válidas. Embora restrinjam o disposto no artigo 236.º do Código Aduaneiro, têm fundamento na competência da Comissão, atribuída pelo artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento antidumping de base de 2009, para determinar não apenas a forma e a taxa destes direitos, mas também os «outros elementos» que os Estados-Membros têm de utilizar para os cobrar.

47. A Comissão entende que essas ordens são adequadas, já que o acórdão C & J Clark Internacional e Puma [17] não afetou a existência da dívida em si, mas apenas a taxa aplicável ao seu cálculo. Nesse contexto, o eventual reembolso não afetaria a totalidade da dívida já paga, mas apenas a decorrente da aplicação das taxas de imposto, após a avaliação de cada pedido de obtenção de TEM ou de TI. É razoável que a Comissão realize este exame antes de as autoridades nacionais procederem ao reembolso.

48. A Comissão defende que o artigo 266.º TFUE não se opõe ao prosseguimento do processo. A jurisprudência do Tribunal de Justiça permite-a após a anulação ou a constatação de invalidade de um ato da União, mesmo na ausência de uma base jurídica específica [18]. Além disso, o prazo de prescrição (três anos) previsto no artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro, não tinha sido violado porque estava suspenso e, em todo o caso, poderia ser contornado pela aplicação do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento antidumping de base de 2009.

49. O referido prosseguimento não produziria efeitos retroativos, uma vez que, na ausência do exame dos pedidos de TEM e de TI, a dívida dos importadores, tais como a Deichmann, deva ser tida como não estabelecida de forma definitiva. Mesmo admitindo esse efeito retroativo, seria admissível, sempre que se tenha respeitado a confiança legítima das pessoas afetadas [19]. Um importador como a Deichmann não pode invocar a proteção da confiança legítima quando a Comissão não tenha concluído o procedimento através de um ato definitivo.

V. Apreciação

A. A admissibilidade da questão prejudicial

50. A jurisprudência do Tribunal de Justiça [20] sujeita a inadmissibilidade da questão prejudicial, nas circunstâncias invocadas pela Comissão, a dois requisitos: i) que se trate de uma pessoa, singular ou coletiva, que, sem qualquer dúvida, poderia ter apresentado um recurso direto e tenha deixado expirar o prazo imperativo do artigo 263.º TFUE; e ii) que a disposição cuja legalidade seja posta em causa não necessite de medidas de execução, na aceção do quarto parágrafo do referido artigo.

51. Poderia discutir-se, num plano dialético, se o Regulamento de Execução 2016/223, tendo em conta o teor do seu artigo 1.º, n.º 1, afetava diretamente a Deichmann. Embora os seus destinatários sejam as autoridades aduaneiras nacionais, o referido regulamento poderia incidir de forma direta na situação jurídica de quem, tal como a Deichmann, tenha pedido o reembolso de direitos antidumping com base no artigo 236.º do Código Aduaneiro. O Regulamento de Execução 2016/223 impedia-os de obter, de forma imediata, o reembolso dos direitos cobrados (n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º).

17 Acórdão de 4 de fevereiro de 2016 (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74).

18 Acórdãos de 3 de outubro de 2000, Industrie des poudres sphériques/Conselho (C-458/98 P, EU:C:2000:531, n.ºs 82 e 94); e de 28 de janeiro de 2016, CM Eurologistik e GLS (C-283/14 e C-284/14, EU:C:2016:57, n.º 52).

19 Acórdão de 9 de janeiro de 1990, SAFA (C-337/88, EU:C:1990:1, n.º 13).

20 V., designadamente, acórdãos de 14 de março de 2017, A e o. (C-158/14, EU:C:2017:202, n.ºs 67 a 70), e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, n.ºs 28 a 30).

52. Não creio, contudo, que seja necessário pronunciar-me quanto à legitimidade ativa da Deichmann, já que a mera leitura do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento de Execução 2016/223 revela que exigiria medidas de desenvolvimento. O restabelecimento do direito adequado só se realizará após a verificação e a avaliação dos pedidos de TEM e de TI dos produtores-exportadores, mediante um (novo) regulamento.

53. Por outras palavras, o Regulamento de Execução 2016/223 é, na realidade, prévio aos posteriores em que se terá de proceder à avaliação de diferentes pedidos de TEM e de TI apresentados pelos produtores-exportadores [21]. Portanto, sendo necessárias medidas de execução, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não se verificam os requisitos para considerar a questão prejudicial inadmissível.

54. Importa acrescentar que o Regulamento de Execução 2016/223 foi aprovado enquanto o recurso da Deichmann estava a decorrer [22]. Foi precisamente no decurso do processo relativo ao seu direito ao reembolso que surgiram as dúvidas do órgão jurisdicional que determinaram o reenvio prejudicial. A Deichmann podia, portanto, admitir razoavelmente que não precisava de recorrer do referido regulamento no Tribunal Geral, dada a fase em que se encontrava o seu litígio quando este foi publicado.

55. A exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão deve, consequentemente, ser rejeitada.

B. Quanto ao mérito

56. Recordarei, brevemente, para a compreensão adequada dos problemas em causa, o contexto relativo ao pedido de reembolso de direitos antidumping apresentado pela Deichmann.

57. O Tribunal de Justiça decretou, numa série de acórdãos [23], a anulação do Regulamento n.º 1472/2006 e do Regulamento de Execução n.º 1294/2009, porque a Comissão não tinha examinado individualmente cada um dos pedidos dos exportadores de TEM e de TI. Em vez disso, a Comissão tinha reunido uma amostra que extrapolou para todos os casos e fixou, com essa base, o direito antidumping que deveria ser pago.

58. No que diz respeito a este processo em particular, a Comissão, após o acórdão C & J Clark International e Puma [24], delineou um procedimento para verificar a apresentação de pedidos de TEM e de TI por produtores-exportadores não incluídos na amostra e, caso tivessem sido apresentados, para os apreciar num regulamento de execução no qual seria eventualmente restabelecido o direito adequado.

59. O Regulamento de Execução 2016/223, a cuja validade diz respeito a questão do tribunal *a quo*, constitui o primeiro passo desse processo. É uma disposição caracterizada pela sua concisão, que consta de dois artigos (o segundo limita-se a indicar a data da sua entrada em vigor).

21 De facto, estão pendentes no Tribunal de Justiça dois pedidos de decisão relativos aos regulamentos de execução que encerram o referido procedimento [Regulamentos de Execução (UE) 2016/1395 e 2016/2257]. São os processos C-612/16, C & J Clark International, e C-631/16, X BV/Inspecteur van de Belastingdienst/Douane kantoor Rotterdam Rijnmond. Estão ambos suspensos, na pendência da decisão deste processo. Além disso, foram proferidos os Regulamentos de Execução (UE) 2016/1647 e 2016/1731.

22 O pedido de reembolso foi apresentado em 12 de junho de 2012 e o Regulamento de Execução (UE) 2016/223 foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2016.

23 Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Zhejiang Aokang Shoes/Conselho (C-247/10 P, não publicada, EU:C:2012:710); de 2 de fevereiro de 2012, Brosmann Footwear (HK) e o./Conselho (C-249/10 P, EU:C:2012:53), e de 4 de fevereiro de 2016, C & J Clark International e Puma (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74).

24 Acórdão de 4 de fevereiro de 2016 (C-659/13 e C-34/14, EU:C:2016:74).

60. O artigo 1.º é dirigido às autoridades aduaneiras nacionais que tenham recebido um pedido de reembolso — quando o produtor-exportador não incluído na amostra tenha pedido o TEM ou o TI — e instrui-as a que o transmitam à Comissão [25]. As autoridades aduaneiras nacionais não podem decidir quanto ao referido pedido (devem, portanto, suspender o procedimento de reembolso) até que a Comissão publique um regulamento de execução em que sejam restabelecidos os direitos antidumping.

61. Como o exame da validade de um ato da União, no âmbito de um reenvio prejudicial, deve circunscrever-se aos fundamentos que o órgão jurisdicional de reenvio tenha exposto, sem se alargar a outros [26], analisarei em epígrafes sucessivas as dúvidas do tribunal *a quo* refletidas no seu despacho, que dizem respeito: i) à base jurídica em que a Comissão se apoia para proferir o Regulamento de Execução 2016/223; [27] ii) à competência da Comissão para retomar o processo antidumping [28]; iii) à possibilidade de restringir a eficácia imediata do artigo 236.º do Código Aduaneiro [29]; iv) ao alcance do prosseguimento do processo e aos efeitos no tempo do novo regulamento [30]; e v) às particularidades do processo retomado e à constatação dos factos determinantes para a sua apreciação [31].

1. Quanto à base jurídica

62. Nos termos do artigo 236.º do Código Aduaneiro, uma vez anulado um regulamento que prevê um direito antidumping, tem de se efetuar, em princípio, o reembolso dos montantes pagos no seu âmbito. Tendo desaparecido a base jurídica da sua imposição, esses montantes tornam-se indevidos, a partir do momento em que foram pagos.

63. A controvérsia surge porque a Comissão previu, no Regulamento de Execução 2016/223, alguns condicionamentos à aplicação do artigo 236.º do Código Aduaneiro.

64. Este processo tem alguns pontos comuns com o que foi objeto do acórdão de 18 de janeiro de 2017, Wortmann [32]. Nesse caso, a polémica centrava-se na aplicação do artigo 241.º do Código Aduaneiro, que limita a cobrança de juros em caso de reembolso de direitos antidumping indevidamente cobrados. Agora, o problema desenvolve-se em torno da possibilidade de a Comissão fixar um prazo suspensivo, durante o qual as autoridades nacionais não apliquem o artigo 236.º, do mesmo Código, na pendência da decisão da Comissão relativa aos pedidos apresentados de TEM e de TI. Ambos os processos coincidem quanto à preexistência de acórdãos do Tribunal de Justiça declaratórios da invalidade de um regulamento mediante o qual se criam direitos antidumping.

25 A finalidade desta transmissão consiste em identificar os produtores-exportadores cujos pedidos de TEM e de TI têm de ser avaliados, por estarem ligados a pedidos de reembolso dos importadores.

26 Acórdão de 28 de janeiro de 2016, CM Eurologistik e GLS (C-283/14 e C-284/14, EU:C:2016:57, n.º 46).

27 Decisão de reenvio prejudicial, n.os 13 a 24.

28 *Ibidem*, n.os 19 e 32.

29 *Ibidem*, n.os 25 a 30.

30 *Ibidem*, n.os 31 a 37.

31 *Ibidem*, n.os 38 a 42.

32 Processo C-365/15, EU:C:2017:19.

65. Nas conclusões do processo Wortmann [33] referi-me ao mecanismo de liquidação dos direitos antidumping, que se baseia, fundamentalmente, na estrutura da liquidação dos direitos aduaneiros [34]. As previsões do Código Aduaneiro relativas ao reembolso dos direitos indevidamente pagos relacionam-se com o que aí denominei situações «normais», que dizem respeito às situações em que a liquidação da dívida vem viciada pela concretização incorreta dos elementos singulares da dívida aduaneira. Diferentes são as hipóteses em que o reembolso dos pagamentos indevidos efetuados pelos importadores decorra da anulação do regulamento que determinou o direito antidumping.

66. Quando as instituições da União são confrontadas com uma declaração judicial de invalidade dos seus atos, têm várias opções, em função do conteúdo do acórdão e do âmbito das suas próprias competências.

67. Em primeiro lugar, devem verificar se o acórdão declara uma invalidade insanável do ato ou se, pelo contrário, a atuação ou a omissão da instituição são suscetíveis de ser corrigidas. Nesta última eventualidade, entre as competências da instituição estará, normalmente, a de ajustar a sua atividade à legalidade, em conformidade com o conteúdo do acórdão. Nos termos deste último, poderá, portanto, retomar o processo, seja desde o princípio, seja a partir do momento em que foi detetada a ilegalidade declarada.

68. O Tribunal de Justiça foi confrontado com estes problemas, no âmbito dos direitos antidumping, no acórdão de 28 de janeiro de 2016, CM Eurologistik e GLS, cuja relevância para este processo me parece inegável [35]. Abordava, especificamente, a questão de saber se, apesar da ausência de regras num regulamento antidumping de base, poderia ser retomado o processo, quando a disposição controvertida tivesse sido declarada inválida após um reenvio prejudicial.

69. O Tribunal de Justiça declarou aplicável a estes casos, por analogia, a obrigação prevista no artigo 266.º TFUE após os acórdãos de anulação: «[…] a sua decisão tem como consequência jurídica *impor* às instituições em causa as medidas necessárias para sanar a ilegalidade». E, precisamente para «darem cumprimento a essa *obrigação*, as instituições em causa são obrigadas a respeitar não apenas a parte decisória do acórdão de anulação ou de invalidação, mas igualmente a fundamentação da mesma e que constitui a sua base de sustentação necessária» [36].

70. Além disso, o Tribunal de Justiça, detetou no referido processo (tal como acontece nos acórdãos declaratórios da invalidade que deram origem a este) uma irregularidade que não feria de nulidade a totalidade do procedimento. As instituições, acrescentava, podem, «com vista a aprovarem um ato que substitua um ato anterior anulado ou invalidado, retomar o processo na fase em que a irregularidade foi cometida» [37]. Afirmou, na mesma linha, que «a anulação de um ato da União não afeta necessariamente os atos preparatórios do mesmo» [38].

33 Conclusões do processo Wortmann (C-365/15, EU:C:2016:663, n.º43).

34 No Regulamento n.º 1472/2006 foram estabelecidos como uma percentagem dos direitos aduaneiros. O passo prévio à sua liquidação consistia na aplicação ao valor aduaneiro da taxa correspondente para determinar o montante dos direitos aduaneiros. Em seguida, a percentagem correspondente ao direito antidumping era adicionada a esse montante (artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1472/2006).

35 Processos C-283/14 e C-284/14, EU:C:2016:57.

36 *Ibidem*, n.ºs 48 e 49, com referência ao acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 124), e jurisprudência aí referida. O sublinhado é meu.

37 *Ibidem*, n.º 51.

38 *Ibidem*, n.º 50.

71. O acórdão CM Eurologistik e GLS salientou que «não é necessário que a faculdade de prosseguimento do processo esteja expressamente prevista pela regulamentação aplicável para que as instituições autoras de um ato anulado ou invalidado possam exercê-la. O Tribunal de Justiça já declarou aliás, sem referir uma base jurídica específica, que essa faculdade podia ser exercida na sequência de um acórdão que anulou um regulamento que institui direitos antidumping (v., neste sentido, acórdão Industrie des poudres sphériques/Conselho, C-458/98 P, EU:C:2000:531, n.os 82 e 94)» [39].

72. Por conseguinte, o facto de o Regulamento de base não autorizar o prosseguimento do processo depois de um regulamento antidumping ter sido declarado inválido não implica a invalidade do regulamento proferido em execução do acórdão [40].

73. Em conformidade com estas clarificações, a Comissão está, por um lado, *autorizada* a atuar de forma a que se restabeleça a legalidade, nos termos do exposto no acórdão que declara a invalidade; por outro, nos termos do artigo 266.º TFUE, está *obrigada* a ajustar a sua atuação ao conteúdo desse acórdão.

74. Concretamente, nem sequer seria inilidível a invocação do artigo 14.º do Regulamento antidumping de base de 2009, quando a verdadeira cobertura jurídica para o prosseguimento do processo consiste no poder-dever da Comissão que, repito, tem de restabelecer a legalidade de acordo com a parte decisória e com a fundamentação do acórdão prejudicial que declarou a invalidade dos regulamentos antidumping.

75. Não me parece que esta linha jurisprudencial tenha de se considerar desautorizada pelo acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o. [41], proferido num contexto em que o regulamento que tinha constituído a base do ato anulado tinha sido revogado, sem ser substituído por um novo.

76. É certo que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «o dever de agir que resulta do artigo 266.º TFUE não constitui uma fonte de competência para a Comissão nem lhe permite fundar-se numa base jurídica que foi entretanto revogada» [42]. Mas esse processo diferia deste quanto ao facto de as normas atributivas da competência para proferir um ato (em substituição do ato anulado) já não constarem do ordenamento jurídico da União, e de a instituição não poder afirmar a sua competência para atuar exclusivamente com base no artigo 266.º TFUE. Aqui, pelo contrário, não desapareceu o substrato jurídico e apenas se verificou uma alteração na atribuição de competência à Comissão, tal como exporei a seguir.

77. De qualquer forma, creio que a referência ao artigo 14.º do Regulamento antidumping de base de 2009 não é despropositada. O n.º 1 deste artigo prevê que os direitos antidumping sejam criados por regulamento e cobrados pelos Estados-Membros de acordo com a forma, a taxa e os outros elementos fixados no regulamento que os cria.

78. A especificidade deste caso consiste no facto de a Comissão ter atuado em duas fases. Num primeiro momento, aprovou o Regulamento de Execução 2016/223, no qual solicita às autoridades aduaneiras informação relativa aos pedidos de reembolso apresentados e que suspendam temporariamente a aplicação do artigo 236.º do Código Aduaneiro. Seguidamente, proferiu os regulamentos de execução em que avalia os pedidos de TEM e de TI dos produtores-exportadores que não foram incluídos na amostra inicial.

39 *Ibidem*, n.º 52.

40 *Ibidem*, n.º 55.

41 Processo C-361/14 P, EU:C:2016:434.

42 *Ibidem*, n.º 38.

79. Poderia discutir-se se a invocação dos «outros elementos» a que se refere o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento antidumping de base de 2009 permitia à Comissão adotar *todas* as medidas previstas no Regulamento de Execução 2016/223. Mas mesmo que alguma medida não fosse adequada, ou fosse desproporcionada, não seria por esse facto que a Comissão teria incorrido num vício de invalidade (por falta de base jurídica), ao aprovar esse Regulamento de Execução.

80. É necessário, mais uma vez, recuar ao vício que provocou a anulação do Regulamento n.º 1472/2006, que aplicou direitos antidumping definitivos entre 9,7% e 16,5% sobre as importações de calçado. O Tribunal de Justiça não declarou que esses direitos fossem inválidos, mas sim que a Comissão devia ter examinado os pedidos correspondentes para comprovar que as condições de uma economia de mercado prevaleciam também para as recorrentes. Só após esse exame e essa comprovação se poderia confirmar se a taxa aplicável a cada pedido era uma (16,5%) ou outra (9,7%).

81. Assim, o prosseguimento do processo, uma vez proferidos os acórdãos de anulação, era tão coerente quanto obrigatório, uma vez que havia que dar resposta aos pedidos apresentados decidindo se a algum deles deveria ser aplicada a taxa mais reduzida (9,7%) em vez da geral que lhes tinha sido aplicada (16,5%). A base jurídica para adotar essa decisão final era, na verdade, a mesma que legitimou em 2006 a fixação dos direitos antidumping definitivos.

82. O Regulamento de Execução 2016/223 não é senão um instrumento ao serviço do objetivo de liquidar, de uma vez por todas, os direitos antidumping em causa. Inspirado em critérios de eficácia, pretende-se com o mesmo evitar avaliações desnecessárias de pedidos TEM e de TI, enquanto se suspendem, temporariamente, os reembolsos de montantes cuja legalidade dependerá da realização das referidas avaliações.

2. Quanto à competência da Comissão

83. O despacho de reenvio coloca em causa a competência da Comissão para aprovar o Regulamento de Execução 2016/223, uma vez que, no momento em que foram proferidos os regulamentos antidumping declarados inválidos pelo Tribunal de Justiça essa competência pertencia ao Conselho [43].

84. O Tribunal de Justiça referiu-se, no mesmo contexto dos direitos antidumping, à atuação das instituições no âmbito da sua competência no acórdão Comissão/McBride e o. [44], de cuja redação se podem destacar as afirmações seguintes:

– «[E]mbora o respeito dos princípios que regem a aplicação da lei no tempo e as exigências relativas aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima imponham a aplicação das regras substantivas em vigor à data dos factos em causa, quando essas regras já não estão em vigor à data da adoção de um ato pela instituição da União, em contrapartida, a disposição que constitui a base jurídica de um ato e que habilita a instituição da União a adotar o ato em causa deve estar em vigor à data da adoção deste. Da mesma forma, o procedimento de adoção do referido ato deve ser conduzido em conformidade com as regras em vigor à data dessa adoção.» [45]

43 O reenvio refere o artigo 23.º do Regulamento antidumping de base de 2009 para justificar a aplicação do Regulamento antidumping de base de 1996. Contudo, a transferência da competência foi realizada numa reforma posterior, o que torna irrelevante a invocação do referido artigo.

44 Acórdão de 14 de junho de 2016 (C-361/14 P, EU:C:2016:434).

45 *Ibidem*, n.º 40.

– «[A] referida jurisprudência [46] permite a aplicação das regras substantivas em vigor à data dos factos do caso concreto seguindo as regras processuais em vigor à data em que o ato em causa é adotado, desde que a base jurídica que habilita a instituição a agir esteja em vigor à data da adoção do ato em causa.» [47]

85. O Regulamento antidumping de base de 1996 atribuía ao Conselho a competência para aprovar o regulamento que instituísse um direito antidumping definitivo (artigo 9.º, n.º 4), tal como o fez o Regulamento antidumping de base de 2009 (artigo 9.º, n.º 4).

86. Contudo, esta atribuição de competência foi alterada pelo Regulamento (UE) n.º 37/2014 [48] para, entre outras medidas, a atribuir à Comissão. Embora o artigo 3.º do Regulamento n.º 37/2014 preveja uma série de situações em que não é aplicável [49], nenhuma se verifica neste caso, pelo facto de o procedimento de prosseguimento se ter iniciado posteriormente à sua entrada em vigor. Portanto, na data em que o Regulamento de Execução 2016/223 foi elaborado e aprovado, a Comissão era, de acordo com a jurisprudência transcrita no número anterior, a instituição competente para proferir o ato mediante o qual se sanava a ilegalidade.

87. Tal como já expus, neste processo não se verifica a circunstância que foi detetada no acórdão Comissão/McBride [50], mas sim, pelo contrário, uma alteração na atribuição de competência à Comissão, a quem compete aplicar as regras substantivas e de processo pertinentes em vigor no momento da produção dos factos e da adoção do ato, respetivamente [51].

3. *A suspensão da eficácia do artigo 236.º do Código Aduaneiro*

88. O artigo 236.º do Código Aduaneiro não prevê a suspensão dos procedimentos de reembolso dos pagamentos aduaneiros que se consideram indevidos. Creio, contudo, que a interpretação literal dessa disposição pode ser modulada no caso de reembolsos afetados por um acórdão (prévio) do Tribunal de Justiça.

89. As repercussões práticas do Regulamento de Execução 2016/223 recaem, por um lado, sobre as autoridades aduaneiras nacionais e, por outro, nos importadores que aspiram a obter o reembolso dos direitos antidumping que pagaram.

46 Faz referência aos acórdãos do Tribunal Geral de 25 de outubro de 2007, SP e o./Comissão (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 e T-98/03, EU:T:2007:317), e de 29 de março de 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comissão e Comissão/ArcelorMittal Luxembourg e o. (C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190).

47 Acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.º 45).

48 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2014, que altera determinados regulamentos relativos à política comercial comum no que diz respeito aos procedimentos de adoção de certas medidas (JO 2014, L 18, p. 1), que entrou em vigor 30 dias após a sua publicação em 21 de janeiro de 2014.

49 São «os procedimentos iniciados com vista à adoção de medidas previstos nos regulamentos enumerados no anexo do presente regulamento (entre os quais se encontra o 1225/09), sempre que, aquando ou antes da entrada em vigor do presente regulamento: a) A Comissão tenha adotado um ato; b) Sejam necessárias consultas ao abrigo de um dos regulamentos enumerados no anexo e essas consultas tenham sido iniciadas; ou c) Seja necessária uma proposta ao abrigo de um dos regulamentos enumerados no anexo e a Comissão tenha adotado essa proposta».

50 Acórdão de 14 de junho de 2016 (C-361/14 P, EU:C:2016:434).

51 É também pertinente a referência ao acórdão de 29 de março de 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comissão e Comissão/ArcelorMittal Luxembourg e o. (C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190, n.º 63), nos termos do qual «em conformidade com um princípio comum aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, cujas origens remontam ao direito romano, no caso de alteração da legislação, há que assegurar, salvo expressão de vontade contrária por parte do legislador, a continuidade das estruturas jurídicas».

90. No que diz respeito às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros (não consta que nenhum deles tenha impugnado o Regulamento de Execução 2016/223 por violar as suas competências), não se pode esquecer que os direitos antidumping se incluem nas receitas próprias da União [52]. Tal como assinalei nas conclusões do processo Wortmann [53], «[a] gestão dos recursos próprios […] é efetuada de acordo com um esquema em que as Administrações dos Estados-Membros se encarregam da sua liquidação e cobrança, procedendo-se a uma repartição da receita com a União. O Estado atua, assim, como instrumento das instituições da União Europeia. Esta circunstância implica uma vinculação especial das autoridades nacionais ao acórdão de anulação de um regulamento antidumping e reforça a exigência de que o órgão jurisdicional tenha em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça proferida nesta matéria, assim como os critérios de execução decorrentes do artigo 266.º TFUE».

91. Neste contexto, em que se cruzam os âmbitos de competência dos poderes públicos que intervêm no processo de definição, gestão e cobrança dos direitos antidumping, parece-me difícil excluir que as atuações da Comissão, após ser proferido um acórdão de anulação (ou de declaração de invalidade a título prejudicial) de um regulamento antidumping, não possam influenciara conduta das autoridades aduaneiras nacionais.

92. Tanto o pedido de reembolso dos direitos antidumping indevidos como a sua prévia liquidação fundamentam-se na determinação que deles fez, em dado momento, a Comissão. A qualificação de indevidos estará indissociavelmente ligada à ausência de cobertura jurídica, isto é, à invalidade, quer seja do ato individual de liquidação, quer seja do ato normativo nos termos do qual foram os estabelecidos. Esta segunda hipótese é a situação em apreço nos autos.

93. É certo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça [54] é constante quanto ao princípio inequívoco de que o contribuinte que tenha pago indevidamente montantes exigidos com violação do direito da União é credor do seu reembolso.

94. A concretização do conceito «indevidos» tem de se conjugar, neste caso, com a parte decisória e com a fundamentação do acórdão que declarou a invalidade do Regulamento n.º 1472/2006 e do Regulamento de Execução n.º 1294/2009. Se, tal como já foi exposto, esta anulação decorre da fixação, pela Comissão, do direito antidumping sem examinar individualmente os pedidos dos produtores-exportadores de TEM e de TI (examinou apenas uma amostra), a ilegalidade cometida teve lugar num momento específico do processo e era sanável, em conformidade com a jurisprudência suprarreferida.

95. É legítimo, portanto, em princípio, retomar o processo no momento em que se tenha praticado a ilegalidade, tal como fez a Comissão. Terá esta instituição violado o artigo 236.º do Código Aduaneiro ao impor às autoridades nacionais um período de espera para verificar se tinha de reembolsar os montantes indevidamente pagos?

96. Na minha opinião, não. Tendo em conta os termos do acórdão que declarou a invalidade dos regulamentos, não se sabia, na realidade, se os montantes pagos eram «indevidos» ou não. O Tribunal de Justiça pronunciou-se quanto ao *iter* prévio à decisão, mas não quanto ao seu mérito (ou seja, relativamente ao montante dos direitos antidumping liquidáveis).

52 O orçamento geral da União de 2016 (JO 2016, L 48, p. 1) contém no título «Recursos próprios» (p. 36) o capítulo 12 relativo a «Direitos aduaneiros e outros direitos referidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2007/436/CE, Euratom», que, conjuntamente com os direitos da Pauta Aduaneira Comum, inclui «outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições da União Europeia sobre as trocas comerciais com países terceiros».

53 Processo C-365/15, EU:C:2016:663, n.º 65.

54 Acórdãos de 8 de março de 2001, Metallgesellschaft e o. (C-397/98 e C-410/98, EU:C:2001:134); de 12 de dezembro de 2006, Test Claimant in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774); de 19 de julho de 2012, Littlewoods Retail e o. (C-591/10, EU:C:2012:478); de 27 de setembro de 2012, Zuckerfabrik Jülich e o. (C-113/10, C-147/10 e C-234/10, EU:C:2012:591); e de 18 de abril de 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250).

97. Para decidir quanto ao mérito, ainda em aberto, a Comissão tem de retomar o processo no momento em que ocorreu a ilegalidade e examinar os pedidos de TEM e de TI de cada exportador. E, enquanto decorre esse procedimento, considero razoável que as autoridades nacionais suspendam a sua própria decisão, aguardando a decisão da Comissão. Até esse momento, não podem saber com certeza se o direito antidumping pago era indevido, nem em que medida o seria [55].

98. Na perspetiva dos importadores que exigem o reembolso, é certo que continuarão privados da disponibilidade do montante reclamado durante o período de tempo em que a Comissão conclua o processo. Contudo, tal como declarou o Tribunal de Justiça [56], «[q]uando os direitos de importação, incluindo os direitos antidumping, são reembolsados por terem sido cobrados em violação do direito da União, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, existe uma obrigação a cargo dos Estados-Membros, decorrente do direito da União, de pagar aos particulares que tenham direito ao reembolso os juros correspondentes, que são devidos a contar da data do pagamento, por parte dos particulares, dos direitos reembolsados».

99. Por conseguinte, não decorre da suspensão nenhum prejuízo *real* para o importador, uma vez que se for mais tarde declarado que os direitos de importação foram «cobrados em violação do direito da União», o seu reembolso terá de ser acrescido dos juros a contar desde a data do seu pagamento até ao seu reembolso, o que compensa qualquer atraso.

100. Por último, examinada sob a perspetiva do princípio da proporcionalidade, considero que a decisão de suspender o procedimento para ter acesso aos reembolsos não o viola. A alternativa consistia em reembolsar esses montantes para, se necessário, os exigir novamente, após o exame dos pedidos de TEM e de TI. Parece-me mais adequado, insisto, manter o *status quo*, uma vez que o (eventual) ressarcimento pleno da perda de disponibilidade do montante, enquanto a Comissão decide, está garantido pelo pagamento dos juros.

4. Quanto ao alcance do exame dos pedidos de TEM e de TI e à eficácia no tempo do Regulamento de Execução 2016/223

101. A Comissão é acusada de, no Regulamento de Execução 2016/223, ter restringido o exame dos pedidos de TEM e de TI a alguns produtores-exportadores e não a todos, o que poderia implicar uma violação do acórdão executado.

102. Não concordo com esta argumentação. A Comissão serve considerações práticas razoáveis quando abre a sua investigação apenas aos pedidos cujo conteúdo poderia afetar os importadores que tenham exigido o reembolso dos direitos antidumping. Para o caso concreto a que se refere a questão prejudicial, a objeção teria relevância se o Regulamento de Execução 2016/223 impedisse que os pedidos de TEM e de TI dos exportadores do calçado adquirido pela Deichmann tivessem sido incluídos na avaliação, o que não se verifica.

103. O Regulamento de Execução 2016/223 viola os princípios da segurança jurídica e da não retroatividade (subjacentes ao artigo 10.º tanto do Regulamento antidumping de base de 1996 como do de 2009) ou a regra da prescrição prevista no artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro [57]?

55 O próprio tribunal de reenvio, no n.º 40 da sua decisão, parece intuir esta solução quando destaca que, para a reinstituição de um direito antidumping, seria apenas necessário examinar os pedidos de TEM e de TI nos termos do artigo 2.º, n.º 7, alínea c), do Regulamento n.º 384/96 sem que, em princípio, fosse exigido um novo regulamento, porque apenas teriam de ser processados os pedidos correspondentes, que estão na Comissão.

56 Acórdão de 18 de janeiro de 2017, Wortmann (C-365/15, EU:C:2017:19, dispositivo).

57 Na audiência, a Deichmann insistiu no facto de a possibilidade de aplicação de direitos antidumping ter caducado em 31 de março de 2011. Contudo, deve ter-se em conta, que as liquidações reavaliadas correspondem a importações anteriores a essa data. Não foram iniciados novos procedimentos de fixação antidumping, estando apenas a ser reavaliadas para sanar as ilegalidades declaradas pelo acórdão pelo facto de as bases de cálculo de liquidações anteriores (Regulamento n.º 1472/2006 e Regulamento de Execução n.º 1294/2009) terem sido impugnadas e anuladas.

104. Considero que não. A jurisprudência do Tribunal de Justiça admite, tal como já salientei, que as instituições retomem um processo afetado por uma anulação, desde que seja aplicada a norma em vigor no momento da produção dos factos, que seja respeitado o procedimento de elaboração em vigor quando o novo ato é adotado e que nesse momento a instituição seja competente para o efeito.

105. A retroatividade implicaria que uma regra posterior seja aplicada a uma situação jurídica já consolidada. Não é esta a situação uma vez que, precisamente, as regras aplicáveis são as regras em vigor quando ocorreram os factos, e as taxas de direitos antidumping liquidáveis não variam. Fica apenas por decidir se, em conformidade com essas regras, as liquidações pertinentes devem ser ajustadas a uma taxa de imposto (a geral) ou a outra (a reduzida), em função da categoria do exportador que pediu o estatuto TEM ou TI. O resultado final será expresso num saldo que, se for favorável ao importador, lhe conferirá o direito a obter o seu reembolso sem perda de valor, por ser acrescido dos juros correspondentes desde a data do pagamento indevido.

106. No que diz respeito à prescrição, o contexto é análogo ao verificado ao examinar a aplicabilidade do artigo 236.º do Código Aduaneiro, no âmbito do cumprimento de um acórdão. A partir do momento em que foi aberta a discussão relativa à validade dos regulamentos em que se fundamentava a determinação do direito antidumping, verificou-se uma situação de pendência. As liquidações aplicadas estavam pendentes do acórdão que fosse proferido. Uma vez proferido o acórdão, o seu conteúdo projeta-se sobre todas essas situações, até então provisórias, que terão de ser reavaliadas para se adequarem ao referido acórdão.

107. Este caráter provisório funciona de forma equilibrada em ambos os sentidos. Os importadores recorrem ao artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro para limitar o exercício das competências da Comissão e das autoridades nacionais ao período de três anos nele previsto. Mas se a sua tese fosse aceite, como defende a Deichmann, também se poderia alegar que o decurso do tempo teria feito caducar o seu direito a exigir o reembolso de pagamentos indevidos, uma vez que expirou o prazo de três anos previsto no artigo 236.º, n.º 2, do mesmo Código. A aplicação automática dos prazos, sem ter em conta o efeito interruptivo que sobre eles exercem as ações judiciais e as administrativas que destas resultam, comprometeria a eficácia dos acórdãos, porque o tempo decorrido torná-los-ia inexequíveis sempre que a decisão se tornasse definitiva uma vez esgotado esse período de tempo.

108. É certo que, tal como é referido no despacho de reenvio, o Conselho, pela Decisão de Execução de 18 de março de 2014 [58], não acolheu a proposta de Regulamento de Execução apresentada pela Comissão em cumprimento do acórdão Brosmann [59]. O fundamento desta Decisão foi o artigo 221.º, n.º 3, do Código Aduaneiro, e a rejeição de uma alegada nova imposição retroativa.

109. Contudo, não creio, que essa decisão do Conselho vincule a Comissão, uma vez que esta adquiriu a competência para decidir, sendo os pressupostos anteriores diferentes dos atuais. Tal como se deduz do considerando 10 do Regulamento de Execução 2016/223, o determinante na altura foi o facto de as autoridades aduaneiras competentes terem reembolsado os direitos aduaneiros nos termos do artigo 236.º do Código Aduaneiro, enquanto, atualmente, esse reembolso não teve lugar.

58 Decisão de Execução do Conselho 2014/149/UE, de 18 de março de 2014, que rejeita a proposta de regulamento de execução do Conselho que reinstitui um direito antidumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de determinado tipo de calçado com a parte superior de couro natural originário da República Popular da China e produzido pelas empresas Brosmann Footwear (HK) Ltd, Seasonable Footwear (Zhongshan) Ltd, Lung Pao Footwear (Guangzhou) Ltd, Risen Footwear (HK) Co Ltd e Zhejiang Aokang Shoes Co. Ltd (JO 2014, L 82, p. 27).

59 Acórdão de 2 de fevereiro de 2012, Brosmann Footwear (HK) e o./Conselho (C-249/10 P, EU:C:2012:53).

110. A pendência de processos judiciais relativos à validade dos regulamentos antidumping não permite que se fale de violação da segurança jurídica. A discórdia era pública e implicava que as liquidações dependiam do desfecho que tivessem os litígios correspondentes [60].

5. Quanto ao procedimento e aos meios de prova para apreciar os pedidos de TEM e de TI

111. O despacho de reenvio põe em causa determinados aspetos relacionados com o procedimento de avaliação e com a prova dos pedidos de TEM e de TI.

112. Contudo, considero que são argumentos prematuros. O Regulamento de Execução 2016/223, tal como já avancei, destina-se a preparar [61] o procedimento de exame dos pedidos de TEM e de TI que não foram inicialmente avaliados. O debate relativo aos termos em que se desenvolva esse procedimento e às maiores ou menores dificuldades de prova que nele se verifiquem, dado o tempo decorrido desde a apresentação desses pedidos, caberá à eventual impugnação dos regulamentos de execução [62] posteriores.

113. Nestes últimos regulamentos — que foram já publicados — [63] a Comissão «reinstituiu» os direitos antidumping definitivos, após examinar os pedidos de cada produtor-exportador, as alegações das empresas afetadas e as provas constantes do processo. A questão de saber se, para chegar a esse resultado final, a Comissão atuou de forma legal, poderá apenas ser esclarecida pela análise dos processos correspondentes que culminaram na aprovação desses novos regulamentos de execução.

VI. Conclusão

114. Atendendo a todas as considerações efetuadas, proponho responder ao Finanzgericht Düsseldorf (Tribunal Tributário de Düsseldorf, Alemanha) da seguinte forma:

«O exame da questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do Regulamento de Execução (UE) 2016/223 da Comissão, de 17 de fevereiro de 2016, que estabelece um procedimento para avaliar determinados pedidos de tratamento de economia de mercado e de tratamento individual apresentados por produtores-exportadores da China e do Vietname e dá cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-659/13 e C-34/14.»

60 A Comissão comunicou, mediante um anúncio publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2013, C 295, p. 6), que tinha optado por retomar o processo antidumping no momento em que se tinha verificado a ilegalidade e por examinar se as condições de economia de mercado prevaleciam no que diz respeito aos requerentes durante o período entre 1 de abril de 2004 e 31 de março de 2005, tendo convidado as partes interessadas a comparecer e a dar-se a conhecer.

61 Na audiência, a Comissão alegou que o pedido de informação feito às autoridades aduaneiras não pretendia senão identificar os produtores-exportadores que eram afetados. Desta forma podia examinar-se a documentação fornecida por cada um deles nos seus pedidos originários de TEM e de TI, evitando a demora que implicaria atender a situações relativamente às quais não existiam pedidos de reembolso.

62 Está pendente no Tribunal Geral o recurso T-154/17 interposto pela Deichmann contra o Regulamento de Execução (UE) 2016/2257 da Comissão, de 14 de dezembro de 2016, que reinstitui um direito antidumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de determinado tipo de calçado com a parte superior de couro natural originário da República Popular da China, produzido pelas empresas Chengdu Sunshine Shoes Co. Ltd., Foshan Nanhai Shyang Yuu Footwear Ltd. e Fujian Sunshine Footwear Co. Ltd., e dá cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-659/13 e C-34/14.

63 V. nota de pé de página 21.