



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
P. CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 28 de janeiro de 2014¹

Processo C-583/12

**Sintax Trading OÜ
contra
Maksu- ja Tolliamet**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Riigikohus (Estónia)]

«Intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem direitos de propriedade intelectual — Regulamento (CE) n.º 1383/2003 — Artigo 13.º, n.º 1 —
Autoridade competente para apreciar o processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual — Competência das autoridades aduaneiras para dar início ao processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual —
Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»

1. O presente litígio diz respeito a medidas fronteiriças adotadas na Estónia contra mercadorias que alegadamente violavam direitos sobre modelos, proporcionando ao Tribunal de Justiça a oportunidade de interpretar mais uma vez o Regulamento n.º 1383/2003 do Conselho (a seguir «regulamento»)², nomeadamente no que respeita ao processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento.
2. O Supremo Tribunal da Estónia (Riigikohus) submeteu duas questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Em primeiro lugar, pergunta se o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento pode ser apreciado pelas próprias autoridades aduaneiras e, em segundo, se essas autoridades têm competência para dar início a esse mesmo processo.
3. Estas questões foram suscitadas numa ação instaurada pela Sintax Trading OÜ (a seguir «Sintax») contra a Autoridade Tributária e Aduaneira estónia (Maksu-ja Tolliamet, a seguir «MTA»), que indeferiu o pedido apresentado pela Sintax para autorizar a saída de mercadorias detidas por aquela autoridade com fundamento na violação de um modelo industrial registado pela OÜ Acerra (a seguir «Acerra»).

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE) n.º 1383/2003, de 22 de julho de 2003, relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e a medidas contra mercadorias que violem esses direitos (JO L 196, p. 7). O regulamento foi interpretado no acórdão de 12 de fevereiro de 2009, Schenker (C-93/08, Colet., p. I-903); acórdão de 2 de julho de 2009, Zino Davidoff (C-302/08, Colet., p. I-5671); acórdão de 1 de dezembro de 2011, Philips e Nokia (C-446/09 e C-495/09, Colet., p. I-12435). A legislação anterior foi objeto de outros acórdãos.

I — Quadro jurídico

A — Direito da União Europeia

4. As medidas fronteiriças constituem um elemento importante da proteção conferida pela UE aos direitos de propriedade intelectual. O regulamento não é a primeira medida legislativa da UE sobre a matéria³, nem a última. Com efeito, foi revogado pelo Regulamento n.º 608/2013⁴, com efeitos a 1 de janeiro de 2014. No entanto, tendo em conta as datas em que ocorreram os factos em causa, o regulamento é aplicável no processo em apreço.

5. Os considerandos 2 e 3 do regulamento têm a seguinte redação:

- «(2) A comercialização de mercadorias de contrafação, de mercadorias-pirata e, de um modo geral, de quaisquer mercadorias que violem direitos de propriedade intelectual, prejudica consideravelmente os fabricantes e comerciantes que respeitam a lei, bem como os titulares de direitos, e engana os consumidores fazendo-os por vezes correr riscos para a sua saúde e segurança. Convém, por conseguinte, e na medida do possível, impedir a colocação dessas mercadorias no mercado e adotar para o efeito medidas que permitam enfrentar eficazmente esta atividade ilegal sem, no entanto, dificultar a liberdade do comércio legítimo. Este objetivo é coerente com os esforços desenvolvidos no mesmo sentido a nível internacional.
- (3) Nos casos em que as mercadorias de contrafação, as mercadorias-pirata e, de um modo geral, as mercadorias que violem um direito de propriedade intelectual sejam originárias ou provenientes de países terceiros, deve-se proibir a sua introdução no território aduaneiro da Comunidade, incluindo o transbordo, a sua introdução em livre prática na Comunidade, a sua sujeição a um regime suspensivo e a sua colocação em zona franca ou em entreposto franco e estabelecer um procedimento adequado que permita às autoridades aduaneiras aplicarem esta proibição tão eficazmente quanto possível.»

6. O artigo 10.º do regulamento estabelece o seguinte:

«É aplicável a legislação em vigor no Estado-Membro em cujo território as mercadorias se encontrem numa das situações referidas no n.º 1 do artigo 1.º, a fim de determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual nos termos do direito nacional.

Essa legislação é igualmente aplicável à notificação imediata do serviço ou da estância aduaneira referida no n.º 1 do artigo 9.º do início do procedimento previsto no artigo 13.º, exceto se este tiver sido iniciado por aquele serviço ou estância.»

3 — O regulamento revogou (artigo 24.º) o Regulamento (CE) n.º 3295/94 do Conselho, de 22 de dezembro de 1994, que estabelece medidas destinadas a proibir a introdução em livre prática, a exportação, a reexportação e a colocação sob um regime suspensivo das mercadorias de contrafação e das mercadorias-pirata (JO L 341, p. 8), que, por sua vez, revogou (artigo 16.º) o Regulamento (CEE) n.º 3842/86 do Conselho, de 1 de dezembro de 1986, que estabelece medidas destinadas a proibir a colocação em livre prática de mercadorias em contrafação (JO L 357, p. 1).

4 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativo à intervenção das autoridades aduaneiras para assegurar o cumprimento da legislação sobre os direitos de propriedade intelectual e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1383/2003 do Conselho (JO L 181, p. 15); v. artigo 38.º

7. Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do regulamento:

«Se, num prazo de 10 dias úteis a contar da data de receção da notificação da suspensão da autorização de saída ou da detenção, a estância aduaneira referida no n.º 1 do artigo 9.º não tiver sido notificada do início de um processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual ao abrigo do direito nacional, nos termos do artigo 10.º, ou não tiver recebido o acordo do titular do direito previsto no n.º 1 do artigo 11.º, quando aplicável, será concedida a autorização de saída das mercadorias ou, se for caso disso, cessará a sua detenção, sob reserva do cumprimento de todas as formalidades aduaneiras.

Em determinados casos, esse prazo pode ser prorrogado por um máximo de 10 dias úteis.»

8. O Regulamento n.º 1891/2004 da Comissão⁵ estabelece as medidas necessárias à aplicação do regulamento. O considerando 1 dispõe o seguinte:

«O Regulamento (CE) n.º 1383/2003 introduziu regras comuns com o objetivo de proibir a introdução, a introdução em livre prática, a saída, a exportação, a reexportação, a sujeição a um regime suspensivo, em zona franca ou em entreposto franco, de mercadorias de contrafação e de mercadorias-piratas e de enfrentar de forma eficaz a comercialização ilegal de tais mercadorias sem, no entanto, dificultar a liberdade do comércio legítimo.»

B — *Direito nacional*

9. A Lei Aduaneira estónia (Tolliseadus, a seguir «TS») dispõe no seu § 39, n.ºs 4 e 6, o seguinte:

«(4) No que respeita a mercadorias suspeitas de violarem um direito de propriedade intelectual, na aceção do [omissis] Regulamento (CE) n.º 1383/2003 relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e a medidas contra mercadorias que violem esses direitos [omissis], o titular do direito, com base num exame de amostras, apresenta uma avaliação por escrito no prazo de dez dias a contar da notificação da detenção das referidas mercadorias. O titular do direito não será remunerado por esta análise. [...]

(6) As autoridades aduaneiras transmitem sem demora uma cópia da avaliação elaborada pelo titular do direito ao interessado, que, no prazo de dez dias após a receção da mesma, pode apresentar, às autoridades aduaneiras, objeções escritas à avaliação, acompanhadas dos elementos de prova pertinentes.»

10. O § 45, n.º 1, da TS tem a seguinte redação:

«As autoridades aduaneiras confiscam as mercadorias referidas nos artigos 53.º, 57.º e 75.º do Código Aduaneiro Comunitário e vendem-nas ou destroem-nas sob vigilância aduaneira ou atribuem-nas a título gratuito nos termos dos §§ 97 e 98.»

11. O § 6 da Lei do Procedimento Administrativo (Haldusmentluse seadus, a seguir «HMS») estabelece o seguinte:

«O órgão administrativo é obrigado a esclarecer as circunstâncias que têm uma importância essencial no caso que é objeto do processo e, se necessário, recolher, oficiosamente, elementos de prova nesse âmbito.»

5 — Regulamento, de 21 de outubro de 2004, que fixa as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1383/2003 do Conselho relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e a medidas contra mercadorias que violem esses direitos (JO L 328, p. 16); v. artigo 20.º do regulamento.

II — Matéria de facto e processo principal

12. A Acerra é titular do direito sobre um modelo industrial para garrafas, registado em 15 de fevereiro de 2010 com o n.º 01563 «Pudel» (garrafa).

13. Em 6 de dezembro de 2010, a Acerra informou a MTA de que a Sintax estava a tentar introduzir na Estónia um produto contido numa garrafa do modelo industrial supramencionado.

14. Em 23 de dezembro de 2010, a MTA realizou um exame suplementar de uma remessa de 63 700 garrafas enviadas para a Sintax por uma empresa ucraniana. A MTA concluiu que as garrafas eram tão semelhantes ao modelo registado que havia a suspeita de violação de direitos de propriedade intelectual. Por decisão de 27 de dezembro de 2010, a MTA deteve as mercadorias suspeitas num entreposto aduaneiro.

15. No mesmo dia, a MTA notificou a Acerra e solicitou-lhe uma avaliação das mercadorias detidas. Em 6 de janeiro de 2011, a Acerra apresentou à MTA a avaliação solicitada, alegando que as garrafas importadas violavam os seus direitos de propriedade intelectual.

16. A Sintax reagiu de duas formas. Em primeiro lugar, em 18 de janeiro de 2011, pediu à MTA que autorizasse a saída das mercadorias. Posteriormente, em 7 de fevereiro de 2011, intentou uma ação contra a Acerra no Harju Maakohus (Tribunal Distrital de Harju) impugnando a validade do modelo industrial da Acerra.

17. Relativamente ao pedido de autorização de saída das mercadorias, a MTA informou a Sintax, por ofício de 11 de fevereiro de 2011, que a Acerra tinha avaliado as garrafas que chegavam à Estónia e considerado que as mesmas eram idênticas ao modelo por ela registado. Nos termos do Regulamento n.º 1383/2003, a MTA não podia autorizar a saída das mercadorias, alegando uma violação de direitos de propriedade intelectual. A MTA não tinha competência para se pronunciar sobre a validade do referido direito de propriedade intelectual. No mesmo dia, a Sintax voltou a exigir a autorização de saída das mercadorias. Em 17 de fevereiro de 2011, a MTA indeferiu novamente o pedido de autorização de saída das mercadorias com um fundamento semelhante⁶.

18. Em 10 de março de 2011, a Sintax intentou uma ação no Tallinna Halduskohus (Tribunal Administrativo de Taline), requerendo a autorização de saída das mercadorias. Em 3 de junho de 2011, o Tribunal ordenou à MTA que autorizasse a saída das mercadorias. A MTA recorreu para o Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Círculo de Taline), que negou provimento ao recurso por acórdão de 19 de janeiro de 2012, embora com base em fundamentos diferentes. A MTA recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

19. Em 21 de dezembro de 2011, a ação de impugnação da validade do modelo industrial, intentada pela Sintax, foi julgada improcedente, estando ainda pendente o recurso mencionado no número anterior. Aquela sentença transitou em julgado, pelo que o registo do modelo é válido.

6 — De acordo com as alegações da Estónia, a MTA decidiu, na pendência da ação sobre a validade do direito sobre o modelo, não tomar uma decisão administrativa sobre a eventual violação de um direito de propriedade intelectual na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do regulamento, porque tal decisão resultaria, em última análise, no confisco e destruição das mercadorias.

III — Questões prejudiciais e processo perante o Tribunal de Justiça

20. Por despacho de 5 de dezembro de 2012, o Riigikohus decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões tendo em vista uma decisão a título prejudicial:

- «1) O ‘processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual’ referido no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1383/2003, pode [...] também [ser apreciado pela estância aduaneira,] ou ‘a autoridade competente para decidir quanto ao fundo’ [visada no] capítulo III do regulamento deve ser distinta das autoridades aduaneiras?
- 2) O considerando 2 do Regulamento (CE) n.º 1383/2003 indica como um dos objetivos do regulamento a defesa dos consumidores e, de acordo com o considerando 3, deve ser instituído um procedimento adequado que permita às autoridades aduaneiras [aplicarem,] tão eficazmente quanto possível, [...] a proibição de introdução, no território aduaneiro da Comunidade, de mercadorias que violem um direito de propriedade intelectual sem, no entanto, dificultar a liberdade do comércio legítimo referida no considerando 2 deste regulamento e no considerando 1 do Regulamento de execução (CE) n.º 1891/2004?

É compatível com estes objetivos que as medidas previstas no artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1383/2003 apenas possam ser aplicadas quando o titular do direito [inicie] o processo referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento, destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual, ou as autoridades aduaneiras devem [também] poder [iniciar] esse processo a fim de permitir a realização tão eficaz quanto possível desses objetivos?»

21. A República Checa, a República da Estónia e a Comissão apresentaram observações escritas. Não foi solicitada nem realizada qualquer audiência.

IV — Apreciação

22. As questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio não podem ser compreendidas fora do contexto do sistema de medidas fronteiriças estabelecido pelo regulamento e da interpretação dada pelos órgãos jurisdicionais estónios aos factos relativamente a esse sistema. Por conseguinte, analisarei em primeiro lugar estes dois aspetos, antes de me debruçar sobre as questões propriamente ditas.

A — Objeto e sistema do regulamento

23. Tendo em vista proteger os titulares de direitos, os fabricantes e comerciantes que respeitam a lei, mas também os consumidores⁷, o regulamento estabelece, antes de mais, um sistema de intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias *suspeitas* de violarem direitos de propriedade intelectual⁸, mas também algumas medidas contra mercadorias *reconhecidas* como mercadorias que violam esses direitos.

7 — Considerando 2 do regulamento.

8 — O termo encontra-se definido no artigo 2.º, n.º 1, do regulamento.

24. Relativamente às mercadorias⁹ suspeitas de violarem direitos de propriedade intelectual, a intervenção das autoridades aduaneiras pode, por uma questão de princípio, ter lugar na sequência da apresentação de um pedido pelo titular do direito¹⁰, que é deferido pelas autoridades aduaneiras¹¹. Estas autoridades suspendem a autorização de saída ou procedem à detenção das mercadorias suspeitas de violarem um direito de propriedade intelectual abrangido pela decisão de deferimento do pedido, se necessário após consulta ao requerente¹². Se não tiver sido apresentado um pedido ou se este ainda não tiver sido deferido mas as autoridades aduaneiras tiverem motivos suficientes para suspeitar que as referidas mercadorias violam direitos de propriedade intelectual, podem suspender a autorização de saída das mercadorias ou proceder à sua detenção a título oficioso durante um período de três dias úteis, a fim de dar ao titular do direito a possibilidade de apresentar um pedido de intervenção¹³.

25. No entanto, estas medidas têm natureza temporária. O artigo 13.º, n.º 1, do regulamento estabelece que, se, num prazo de 10 dias úteis a contar da data de receção da notificação da suspensão da autorização de saída ou da detenção, as autoridades aduaneiras não tiverem sido notificadas do início de um processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual¹⁴, será concedida a autorização de saída das mercadorias ou cessará a sua detenção. As mercadorias reconhecidas como mercadorias que violam um direito de propriedade intelectual estão sujeitas às medidas estabelecidas no capítulo IV do regulamento, entre as quais figura a destruição das referidas mercadorias¹⁵.

26. Uma vez determinado que as mercadorias violam um direito de propriedade intelectual, são aplicáveis as medidas enunciadas no capítulo IV do regulamento: as mercadorias não podem ser introduzidas no território aduaneiro da Comunidade nem ser objeto de qualquer uma das outras ações referidas no artigo 16.º e os Estados-Membros têm de tomar as medidas necessárias para permitir que as autoridades competentes tomem as medidas previstas no artigo 17.º, incluindo a destruição das mercadorias.

27. Os factos não permitem determinar se o procedimento previsto no regulamento foi ou não cumprido e, em especial, se o titular do direito apresentou um pedido de intervenção às autoridades aduaneiras. Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais apreciar estas questões.

*B — Interpretação dos factos pelos órgãos jurisdicionais nacionais no que respeita ao sistema estabelecido no regulamento*¹⁶

28. No recurso interposto no Tribunal Administrativo de Taline contra a decisão de detenção das mercadorias, a Syntax alegou, designadamente, que o processo destinado a determinar se tinha havido violação de um direito de propriedade intelectual mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento não tinha sido instaurado dentro do prazo legal. No entanto, a MTA afirmou que tinha determinado que as mercadorias violavam um direito de propriedade intelectual.

9 — As mercadorias têm de estar sujeitas a um regime aduaneiro relevante. V. artigo 1.º, n.º 1, do regulamento.

10 — Artigos 5.º e 6.º do regulamento.

11 — Artigo 8.º do regulamento. O regulamento utiliza termos diferentes para as diferentes autoridades nele mencionadas. A autoridade que recebe e aprecia o pedido é designada «serviço aduaneiro» (artigos 5.º, n.ºs 1 e 2), enquanto a autoridade a quem é comunicada a decisão de deferimento do pedido e que intervém é designada «estância aduaneira» (artigo 9.º, n.º 1). O termo «autoridades aduaneiras» é utilizado (p. ex., no artigo 1.º, n.º 1) de forma genérica, designando qualquer uma das entidades integradas na estrutura orgânica das autoridades aduaneiras. É este o termo que utilizarei ao longo das presentes conclusões.

12 — Artigo 9.º, n.º 1, do regulamento.

13 — Artigo 4.º do regulamento.

14 — Em alternativa, pode ser utilizado, em certos casos, o chamado procedimento simplificado previsto no artigo 11.º, n.º 1. V., igualmente, acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de junho de 2013, Bundeswettbewerbsbehörde e Bundeskartellanwalt contra Schenker & Co. AG e o. (C-681/11, n.º 26).

15 — Artigo 17.º do regulamento.

16 — A descrição baseia-se no despacho de reenvio.

29. O Tribunal Administrativo de Taline entendeu que a notificação enviada pela MTA à Acerra pode ser considerada o primeiro ato da MTA no procedimento administrativo destinado a determinar se tinha havido violação de um direito de propriedade intelectual, admissível ao abrigo dos artigos 9.º e 10.º do regulamento. Assim, tudo indica que o Tribunal considerou que a MTA instaurou o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento em 27 de dezembro de 2010. No entanto, o Tribunal não equiparou nenhum dos atos praticados posteriormente a uma decisão da MTA. O facto de a MTA não ter adotado uma decisão e a interpretação dada pelo Tribunal ao artigo 14.º do regulamento resultaram numa decisão a favor da Syntax.

30. A MTA recorreu da decisão, alegando que não podia tomar uma decisão sobre a violação devido à ação de impugnação da validade do direito de propriedade intelectual proposta pela Syntax e ao facto de o artigo 14.º do regulamento não ser aplicável sem a constituição de uma garantia.

31. O Tribunal Regional de Taline confirmou a decisão do Tribunal Administrativo, mas com outros fundamentos. De acordo com a interpretação dos factos por esse tribunal, o processo referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento não tinha sido instaurado, dado que não compete às autoridades aduaneiras, mas sim a um tribunal cível, decidir se existe ou não uma violação de direitos de propriedade intelectual.

32. A MTA recorreu deste acórdão, alegando que a questão da competência das autoridades aduaneiras para decidir em caso de violação tinha sido suscitada pela primeira vez e que as autoridades aduaneiras eram efetivamente competentes naquela matéria.

33. No seu despacho de reenvio, o Supremo Tribunal da Estónia declarou que é «possível, em princípio» interpretar a Lei estónia¹⁷ no sentido de que as autoridades aduaneiras têm competência para decidir se as mercadorias em causa são mercadorias-pirata¹⁸. O órgão jurisdicional de reenvio, porém, tem dúvidas sobre a compatibilidade dessa interpretação do direito nacional com o direito da UE e considera que é necessária uma resposta às duas questões colocadas para tomar uma decisão sobre as instruções a dar à MTA.

C — Questões prejudiciais

34. Tal como já referi, o Supremo Tribunal da Estónia pergunta essencialmente duas coisas: se o processo referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento pode ser apreciado pelas próprias autoridades aduaneiras (questão 1) e se as autoridades aduaneiras também podem dar início ao processo relevante (questão 2).

1. Quanto à primeira questão

35. Com a sua primeira questão, o Supremo Tribunal da Estónia pretende saber se as próprias autoridades aduaneiras podem apreciar o processo referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento. Porém, antes de analisar esta disposição, vou apresentar uma breve síntese dos argumentos das partes e do órgão jurisdicional de reenvio.

17 — § 39, n.ºs 4 e 6, § 45, n.º 1, da TS; § 6, 38 e 39 da HMS em conjunto com o § 1, n.º 4, da TS.

18 — Segundo a Estónia, o titular do direito também pode instaurar um processo no tribunal cível, mas o processo administrativo constitui uma alternativa.

a) Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

36. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto a saber se o regulamento permite que as autoridades aduaneiras apreciem, elas próprias, o processo referido no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento. O título do capítulo III do regulamento menciona «autoridades aduaneiras e [...] autoridade competente para decidir quanto ao fundo», pelo que parece fazer claramente uma distinção entre as duas. No entanto, considera que a jurisprudência sobre esta matéria é inconclusiva.

37. Todos os participantes no presente processo responderiam afirmativamente à primeira questão.

38. Segundo a República da Estónia, o regulamento só harmoniza medidas fronteiriças. Como resulta claro do considerando 8 e do artigo 10.º do regulamento, a determinação da violação mencionada no artigo 13.º, n.º 1, é deixada ao critério do legislador nacional e — em conformidade com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros — a determinação da autoridade competente é da competência dos Estados-Membros. A Estónia encontra apoio para o seu argumento nos artigos 49.º e 55.º do Acordo TRIPS, o primeiro dos quais menciona expressamente os processos administrativos. De acordo com a Estónia, a referência no título do capítulo III indica apenas que estas autoridades podem ser diferentes, mas não exige que o sejam. Além disso, o artigo 10.º do regulamento estabelece que o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1 pode ser iniciado pelo serviço aduaneiro e, uma vez que os serviços administrativos raramente dão início a um processo judicial para proteger os interesses dos particulares, o artigo 10.º exige implicitamente um processo administrativo. Um processo administrativo contribuiria também para a prossecução dos objetivos do regulamento, nomeadamente para melhorar a proteção contra violações de propriedade intelectual. Considera que a sua posição encontra apoio na jurisprudência.

39. No essencial, a República Checa concorda com a Estónia, acrescentando que só seria admissível uma interpretação diferente se a distinção entre as autoridades aduaneiras e a autoridade competente para decidir quanto ao fundo no processo referido no 13.º, n.º 1, do regulamento, tivesse em vista a prossecução de um objetivo manifesto do regulamento.

40. Segundo a Comissão, o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento é um processo regulado pelo direito nacional destinado a determinar se houve efetivamente uma violação de direitos de propriedade intelectual. Importa distinguir entre este processo e o processo relativo à detenção das mercadorias (intervenção das autoridades aduaneiras). A Comissão defende que os artigos 41.º a 49.º do Acordo TRIPS estabelecem condições aplicáveis ao processo relativo ao mérito da causa, mas que compete aos Estados-Membros determinar, entre outros aspetos, se a autoridade competente deve ter natureza judicial ou administrativa (embora, nos termos do artigo 41.º, n.º 4, as decisões administrativas estejam obrigatoriamente sujeitas a revisão por uma instância judicial).

b) Quanto à questão de saber se as autoridades aduaneiras podem ser a «autoridade competente para decidir quanto ao fundo» na aceção do capítulo III do regulamento.

41. É incontestável que a autoridade competente para determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual ao abrigo do direito nacional pode ser uma autoridade administrativa, tal como salientou o Tribunal de Justiça ao referir-se à «autoridade judicial ou outra, competente para decidir quanto ao mérito» de um caso de violação¹⁹. O facto de o regulamento ter uma redação

19 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de dezembro de 2011, Philips e Nokia, já referido (n.º 69). A minha afirmação no n.º 96 das conclusões no processo Philips e Nokia («não cabe às autoridades aduaneiras a decisão definitiva da existência ou não de uma violação de direitos de propriedade intelectual») tinha por objetivo mostrar a diferença entre o processo relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem direitos de propriedade intelectual e o processo relativo às mercadorias consideradas em situação de violação desses direitos. Não deve, de modo algum, ser interpretada no sentido de excluir a possibilidade aqui analisada.

neutra, nomeadamente a referência à «autoridade competente para decidir quanto ao fundo» no título do capítulo III, e de não mencionar o local onde o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1 é apreciado confirma que a intenção era deixar a determinação da autoridade competente ao critério dos Estados-Membros²⁰.

42. O facto de o regulamento não excluir a possibilidade de o processo referido no artigo 13.º, n.º 1 ser apreciado por uma autoridade administrativa, aliado ao facto de que as autoridades aduaneiras *são* indubitavelmente autoridades administrativas, não permite, por si só, concluir que as autoridades aduaneiras poderão ter competência para apreciar o processo relevante.

43. Pelo contrário, existem algumas circunstâncias que aconselham especial prudência antes de chegar a esta conclusão. Em primeiro lugar, importa recordar que o próprio regulamento, no título do capítulo III, justapõe e, como tal, parece apontar para uma distinção entre «autoridades aduaneiras» e «a autoridade competente para decidir quanto ao fundo», ou seja, a autoridade que determina se foi ou não violado um direito de propriedade intelectual.

44. Além disso, a redação do artigo 10.º do regulamento, ao qual voltarei nas minhas observações sobre a segunda questão, revela que a disposição parte do princípio de que a autoridade que determina se houve violação de um direito de propriedade intelectual e o serviço ou estância aduaneira, que poderá ter iniciado o processo, são entidades distintas²¹.

45. A questão que agora se coloca é a de saber se, nas condições supramencionadas e tal como aparentemente sugerido pela Comissão, o Tribunal de Justiça deve concluir automaticamente que o regulamento não se opõe a que as autoridades aduaneiras sejam consideradas competentes para determinar se houve ou não uma violação.

46. Com efeito, a Comissão propôs que o Tribunal de Justiça declarasse que compete aos Estados-Membros decidir qual é a autoridade competente e estabelecer os trâmites a que deve obedecer o processo destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual. Alerta, no entanto, para a necessidade de o direito nacional identificar claramente a autoridade competente para estes processos. Reafirma ainda que o processo destinado a apreciar o mérito da questão da violação não pode ser o mesmo que o processo destinado a decidir se a autorização de saída das mercadorias deve ser suspensa e as mercadorias detidas ou não, nos casos em que as mercadorias sejam suspeitas de violarem um direito de propriedade intelectual. Resta saber, porém, se estas garantias são suficientes.

47. Considero que a resposta deve ser negativa.

48. O facto de o direito nacional atribuir a uma autoridade administrativa a competência para determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual no processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento não altera a natureza ou o teor da decisão que a autoridade tem de tomar. É inquestionável que, nesse processo, a autoridade administrativa estaria a proferir uma decisão sobre os direitos e interesses legítimos dos cidadãos, nomeadamente — na terminologia do regulamento — do «declarante, do possuidor ou do proprietário das mercadorias»²². Neste contexto, importa salientar novamente que, na sequência dessa decisão, as mercadorias podem ser objeto das medidas previstas no capítulo IV do regulamento.

20 — Vrins, O. e Schneider, M. — *Enforcement of Intellectual Property Rights through Border Measures*, Oxford:OUP (2.ª ed. 2012), 5.495

21 — As versões alemã e dinamarquesa do artigo 10.º, segundo parágrafo, do regulamento parecem sugerir que as autoridades aduaneiras podem apreciar o processo («sofern dieses nicht von dieser Dienststelle oder Zollstelle durchgeführt wird»; «medmindre denne gennemføres af nævnte afdeling eller toldsted»). As versões inglesa, neerlandesa, francesa e italiana deixam, porém, bem claro que a disposição refere que estas autoridades *dão início* ao processo («unless the procedure was initiated by that department or office», «tenzij dat kantoor of die dienst de procedure zelf heeft ingeleid», «à moins que celle-ci n'ait été engagée par ce service ou ce bureau», «sempre che la medesima non sia stata avviata da tale servizio o ufficio doganale»).

22 — Artigo 11.º, n.º 1, do regulamento.

49. No acórdão Sopropé, proferido num processo que envolvia uma decisão das autoridades aduaneiras relativa a direitos aduaneiros, o Tribunal de Justiça declarou que, em conformidade com um princípio geral de direito da União Europeia, «os destinatários de decisões que afetam de modo sensível os seus interesses devem ter a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos com base nos quais a Administração tenciona tomar a sua decisão»²³. Obviamente, este entendimento tem de ser aplicado *mutatis mutandis* após a entrada em vigor da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») com o Tratado de Lisboa²⁴.

50. É certo que a regulação do processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento é da competência dos Estados-Membros no exercício da sua autonomia processual²⁵, tal como salientou, e com razão, a Comissão. No entanto, os atos praticados pelos Estados-Membros nesta matéria têm de ser considerados atos de aplicação do direito da União Europeia na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta²⁶.

51. Assim sendo, o próximo passo na análise exigida consiste em determinar de que modo e, mais importante ainda, *onde*, num contexto pós-Tratado de Lisboa, podem ser encontradas as garantias processuais mencionadas, que são simultaneamente protegidas como princípios gerais do direito da União Europeia.

52. Na minha opinião, e este é o meu principal argumento nesta matéria, a natureza da função exercida é mais importante do que a natureza da autoridade pública que a exerce. É certo que o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»), no qual se baseia o artigo 47.º, n.º 2, da Carta²⁷, está geralmente relacionado com um processo perante um «tribunal» e não com um procedimento administrativo²⁸. Porém, importa salientar que as circunstâncias do caso em apreço são certamente específicas. Neste caso, uma autoridade administrativa estaria a exercer uma função cuja natureza e modo de exercício parecem ser equivalentes aos da função de um órgão judicial. É neste sentido que deve ser entendida a minha afirmação, nas conclusões no processo Philips, de que a autoridade competente é «normalmente» uma autoridade judicial²⁹. Nesta perspetiva, diria que o artigo 47.º da Carta deve ser identificado como *sedes* adequada das referidas garantias processuais.

53. A interpretação dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ao artigo 6.º, n.º 1, da CEDH reforça o meu argumento. Segundo aquele Tribunal, a ideia de «determinação d[e] [...] direitos [...] de caráter civil» constante do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH abrange litígios sobre a existência e a violação de direitos de propriedade intelectual, independentemente da natureza jurídica do órgão competente para a sua apreciação nos termos do direito nacional³⁰. Por conseguinte, a proteção conferida pelo artigo 6.º da CEDH é aplicável quando, como no presente caso, estiver em causa um litígio deste tipo e o seu resultado for decisivo para os direitos em questão. Nesse caso, porém, os Estados-Membros não têm de submeter o litígio a um tribunal que cumpra todos os requisitos do artigo 6.º da CEDH em cada fase do processo. As exigências de flexibilidade e eficiência poderão justificar a intervenção

23 — Acórdão de 18 de dezembro de 2008, Sopropé (C-349/07, Colet., p. I-10369, n.ºs 36 e 37).

24 — Mais recentemente, o princípio geral foi aplicado no acórdão de 22 de outubro de 2013, Sabou (C-276/12, n.º 38), embora no contexto das investigações das autoridades tributárias.

25 — Relativamente ao princípio da autonomia processual, v. acórdão de 11 de fevereiro de 1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (39/70, Recueil, p. 49, n.º 4, Colet., p. 9).

26 — V. acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, n.º 19); conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Sabou (n.ºs 38 a 46).

27 — Anotação ao artigo 47.º da Carta.

28 — Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Aalborg Portland e o./Comissão (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Colet., p. I-123); conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Sabou (n.º 54); TEDH, acórdão Mantovanelli c. França de 18 de março de 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, § 33.

29 — Conclusões no processo Philips e Nokia (n.º 41).

30 — V. TEDH, acórdão Kristiansen c. Tyvik AS/Noruega de 2 de maio de 2013, n.º 25498/08, § 51; TEDH, acórdão Vrabel e Ďurica c. República Checa de 13 de setembro de 2005, n.º 65291/01, §§ 5, 38 a 40; v. também TEDH, acórdão König e Alemanha de 28 de junho de 1978, série A, n.º 27, § 88.

prévia de órgãos administrativos que não satisfaçam todos os aspetos dos referidos requisitos³¹. Esta afirmação significa que, em princípio, os requisitos substantivos do artigo 6.º da CEDH também são aplicáveis a estes procedimentos administrativos, ainda que, possivelmente, com um menor grau de exigência. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, estas considerações devem ser transpostas para o artigo 47.º da Carta.

54. Com base nesta análise, não é difícil identificar as garantias essenciais que devem acompanhar o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento.

55. Assim, tal como referido pela Comissão, o direito nacional tem de atribuir expressamente às autoridades aduaneiras competência para tomar as decisões relevantes. É óbvio que não é suficiente deduzir a competência das autoridades aduaneiras a partir da sua competência dita «normal». Da mesma forma, as autoridades aduaneiras competentes para tomar as referidas decisões devem agir de modo que garanta a sua independência e imparcialidade. Além disso, os destinatários de decisões que afetam de modo sensível os seus interesses devem, em observância do direito de defesa, ter a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos com base nos quais a Administração tenciona tomar as suas decisões³². Por conseguinte, tem de ser concedido aos interessados o direito de audição. Por último, acresce que é evidente que a decisão tomada pelas autoridades aduaneiras deve ser passível de recurso judicial.

56. Nesta conformidade, proponho responder que o artigo 13.º, n.º 1, do regulamento deve ser interpretado de forma a não excluir a possibilidade de os Estados-Membros atribuírem às autoridades aduaneiras competência para apreciar o processo mencionado na referida disposição, desde que essa possibilidade esteja expressamente prevista na lei nacional, as autoridades aduaneiras atuem de modo que garanta a sua independência e imparcialidade, o direito de audição seja respeitado e exista a possibilidade de recurso judicial.

2. Quanto à segunda questão

57. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se os Estados-Membros podem atribuir às autoridades aduaneiras competência para instaurar o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento.

58. Todos os intervenientes no processo consideram que a resposta deve ser afirmativa, salientando que, nos termos do artigo 10.º, primeiro parágrafo, o processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento é regulado pelo direito nacional. A Estónia e a República Checa chamam a atenção para o facto de o artigo 14.º, n.º 2 e o artigo 10.º, segundo parágrafo estabelecerem que o processo pode ser iniciado por uma entidade diferente do titular do direito e até pelas próprias autoridades aduaneiras e alegam que esta interpretação é compatível com o objetivo do regulamento, nomeadamente a luta contra violações de propriedade intelectual e a proteção dos consumidores contra mercadorias que violem esses direitos.

59. Não resulta claro dos factos se as autoridades nacionais deram ou não início ao processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento. A apreciação da matéria de facto compete aos órgãos jurisdicionais nacionais.

31 — TEDH, acórdão *Le Compte, Van Leuven e de Meyere* e *Bélgica* de 23 de junho de 1981, série A, n.º 43, § 51; TEDH, acórdão *Janosevic* c. Suécia, de 23 de julho de 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VII, § 81.

32 — Acórdão *Sopropé*, já referido (n.º 37).

60. É certo que o Tribunal de Justiça entendeu que o regulamento atribui um papel essencial ao titular do direito: cabe ao titular do direito requerer a intervenção das autoridades aduaneiras, nos termos do artigo 5.º do regulamento e estas autoridades só podem intervir a título oficioso ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1 «a fim de dar ao titular do direito a possibilidade de apresentar um pedido de intervenção nos termos do artigo 5.º». O Tribunal de Justiça afirmou, neste contexto, que «a condenação definitiva dessas práticas pela autoridade nacional competente para decidir quanto ao fundo da questão pressupõe que o assunto lhe seja submetido pelo titular do direito. Caso o referido titular assim não proceda, a medida de suspensão do desalfandegamento ou da retenção das mercadorias deixa de produzir os seus efeitos num prazo breve [...]»³³. Embora esta afirmação se referisse ao Regulamento n.º 3295/94 do Conselho, também é válida para o regulamento em vigor à data em que ocorreram os factos do presente caso.

61. No entanto, o Tribunal de Justiça não pretendia descrever todas as formas possíveis de dar início ao processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento, referindo-se apenas, naquele contexto, à situação mais comum.

62. Com efeito, o artigo 14.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do regulamento refere expressamente situações em que «...o procedimento destinado a determinar se houve violação de um direito de propriedade intelectual [seja] iniciado de outro modo que não por iniciativa do titular do direito relativo aos desenhos ou modelos...». O artigo 10.º, segundo parágrafo dispõe que a legislação em vigor no Estado-Membro em causa «é igualmente aplicável à notificação imediata do serviço ou da estância aduaneira referida no n.º 1 do artigo 9.º do início do procedimento previsto no artigo 13.º, exceto se este tiver sido iniciado por aquele serviço ou estância.» Esta disposição parte expressamente do princípio de que o processo previsto no artigo 13.º pode ser iniciado pelo serviço ou pela estância aduaneira referida no artigo 9.º, n.º 1. Fica assim resolvida a questão. A necessidade ou utilidade da instauração do processo mencionado no artigo 13.º, n.º 1, do regulamento pelas autoridades aduaneiras no contexto da defesa dos consumidores, tal como sugerido pelo órgão jurisdicional de reenvio, não tem de ser objeto de uma decisão.

63. À luz destas considerações e das circunstâncias (certamente algo ambíguas) do caso, é importante recordar, mais uma vez, que o artigo 13.º, n.º 1, do regulamento impõe às autoridades aduaneiras a obrigação de autorizar a saída das mercadorias ou de fazer cessar a sua detenção se as condições nele previstas estiverem preenchidas. Esta obrigação resulta dos esforços desenvolvidos pelo regulamento para não prejudicar a liberdade do comércio legítimo e, ao mesmo tempo, impedir a comercialização das mercadorias que violam direitos de propriedade intelectual mencionadas no segundo considerando. Assim, se o titular do direito não der início ao processo dentro do prazo legal, apenas as autoridades aduaneiras o poderão fazer e, caso estas tomem a decisão formal de instaurar o processo, essa decisão terá como efeito impedir a autorização de saída das mercadorias. Em especial, a mera declaração de que o titular do direito considera que a importação das mercadorias em causa viola os seus direitos de propriedade intelectual não é suficiente para fundamentar o indeferimento de um pedido de autorização de saída das mercadorias. O apuramento dos factos relevantes compete obviamente aos órgãos jurisdicionais nacionais.

64. Dito isto, no que respeita à segunda questão, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão no sentido de que o artigo 13.º, n.º 1, do regulamento deve ser interpretado de forma a não excluir que os Estados-Membros prevejam a possibilidade de as autoridades aduaneiras também darem formalmente início ao processo mencionado na referida disposição.

33 — Acórdão de 14 de outubro de 1999, Adidas (C-223/98, Colet., p. I-7081, n.º 26).

V — Conclusão

65. À luz das considerações precedentes, considero que o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas pelo Riigikohus da seguinte forma:

- 1) O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1383/2003 do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e as medidas contra mercadorias que violem esses direitos deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que os Estados-Membros atribuam às autoridades aduaneiras competência para apreciar o processo mencionado na referida disposição, desde que essa possibilidade esteja expressamente prevista na lei nacional, as autoridades aduaneiras atuem de modo que garanta a sua independência e imparcialidade, o direito de audição seja respeitado e exista a possibilidade de recurso judicial.
- 2) O artigo 13.º, n.º 1, do regulamento deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que os Estados-Membros prevejam a possibilidade de as autoridades aduaneiras também iniciarem formalmente o processo mencionado na referida disposição.