

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

10 de Dezembro de 2009\*

No processo C-260/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Bundesfinanzhof (Alemanha), por decisão de 6 de Maio de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 18 de Junho de 2008, no processo

**Bundesfinanzdirektion West**

contra

**HEKO Industrieerzeugnisse GmbH,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, P. Lindh, A. Rosas, U. Løhmus (relator) e A. Ó Caoimh, juízes,

\* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: J. Mazák,  
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Julho de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da HEKO Industrierzeugnisse GmbH, por T. Lieber, Rechtsanwalt,
  
- em representação do Governo grego, por G. Kanellopoulos, I. Bakopoulos e M. Tassopoulou, na qualidade de agentes,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Lyal e B.-R. Killmann, na qualidade de agentes,
  
- vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «código aduaneiro»), com vista a determinar a origem das mercadorias que se inserem na posição 7312 da Nomenclatura Combinada constante do Anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO L 256, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1719/2005 da Comissão, de 27 de Outubro de 2005 (JO L 286, p. 1, a seguir «NC»).
  
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Bundesfinanzdirektion West (a seguir «Bundesfinanzdirektion») à HEKO Industrieerzeugnisse GmbH (a seguir «HEKO»), a propósito da determinação da origem não preferencial de cabos de aço fabricados na Coreia do Norte a partir de cordas provenientes da China.

### Quadro jurídico

#### *Acordo sobre as regras de origem*

- 3 Com a Decisão 94/800/CE, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) (JO L 336, p. 1), o Conselho da União Europeia aprovou, designadamente, o Acordo sobre as regras de origem (OMC-GATT 1994) (JO 1994, L 336, p. 144), anexo à Acta Final

assinada em Marraquexe, em 15 de Abril de 1994. Este acordo tem por objectivo harmonizar as regras de origem e institui, durante um período transitório, um programa de trabalho de harmonização.

- 4 O artigo 2.º do referido acordo, intitulado «Disciplinas aplicáveis durante o período de transição», prevê:

«Até à completa execução do programa de trabalho de harmonização das regras de origem que é definido na parte IV, os Membros deverão assegurar que:

- a) Quando adoptarem decisões administrativas de aplicação geral, sejam claramente definidas as condições que é necessário preencher. Em especial:
  - i) Nos casos em que é aplicado o critério da mudança de classificação pautal, essa regra de origem e as eventuais excepções à regra devem especificar claramente as subposições ou as posições da nomenclatura pautal a que se referem;

[...]»

*Regulamentação aduaneira comunitária*

5 O artigo 24.º do código aduaneiro dispõe:

«Uma mercadoria em cuja produção intervieram dois ou mais países é originária do país onde se realizou a última transformação ou operação de complemento de fabrico substancial, economicamente justificada, efectuada numa empresa equipada para esse efeito e que resulta na obtenção de um produto novo ou represente uma fase importante do fabrico.»

6 O capítulo I, sob a epígrafe «Origem não preferencial», do título IV do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253, p. 1, a seguir «regulamento de aplicação»), compreende os artigos 35.º a 40.º

7 Nos termos do artigo 35.º do regulamento de aplicação:

«As disposições do presente capítulo determinam, por um lado, em relação aos têxteis e respectivas obras constantes da secção XI da [NC], e, por outro lado, em relação a determinados produtos têxteis e respectivas obras, as operações de complemento de fabrico ou transformações que se considera satisfazerem os requisitos do artigo 24.º do código [aduaneiro] e que permitem conferir aos referidos produtos o carácter de produto originário do país em que essas operações ou transformações foram efectuadas.

[...]»

8 O artigo 39.º deste regulamento prevê:

«Em relação aos produtos obtidos enumerados no anexo 11, consideram-se como operações de complemento de fabrico ou transformações que conferem carácter de produto originário, em conformidade com o artigo 24.º do código [aduaneiro], as operações de complemento de fabrico ou transformações incluídas na coluna 3 do referido anexo.

[...]»

9 A posição 7312 da NC, a saber, «[c]ordas, cabos, tranças, lingas e artefactos semelhantes, de ferro ou aço, não isolados para usos eléctricos», não é retomada no anexo 11 do regulamento de aplicação.

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

10 Em Maio de 2005, a HEKO solicitou à Bundesfinanzdirektion informações vinculativas em matéria de origem (a seguir «IVO») para diferentes tipos de cabos de aço integrados na posição 7312 da NC, fabricados na Coreia do Norte a partir de cordas provenientes da China, integradas também na posição 7312 da NC.

11 Resulta dos autos que, para fabricar estes cabos, cordas constituídas por vários fios são reunidas por torção em máquinas de cablagem numa empresa equipada para o efeito na Coreia do Norte. Em função do seu destino futuro, os cabos de aço são aí também entrançados, ligados, comprimidos, impregnados, achatados, enlaçados conjuntamente e/ou revestidos.

- 12 Em 11 de Janeiro de 2006, a Bundesfinanzdirektion forneceu cinco IVO por força das quais a República Popular da China aparece designada como país de origem dos cabos de aço, uma vez que, na falta de alteração da posição pautal, a cablagem das cordas que culmina no fabrico dos cabos de aço, realizada na Coreia do Norte, não constitui uma transformação ou operação de complemento de fabrico substancial na acepção do artigo 24.º do código aduaneiro.
- 13 Para corroborar a sua posição, a Bundesfinanzdirektion baseou-se nas denominadas regras «de lista», elaboradas pela Comissão das Comunidades Europeias com o objectivo de precisar os conceitos que figuram no artigo 24.º do código aduaneiro e disponíveis no seu sítio da Internet. Resulta das referidas regras que as mercadorias da posição 7312 da NC só podem ser consideradas como tendo sofrido a sua última transformação ou operação de complemento de fabrico substancial quando exista mudança de posição pautal.
- 14 A HEKO interpôs recurso de anulação das decisões da Bundesfinanzdirektion para o Finanzgericht Düsseldorf. Por decisão proferida em Maio de 2007, esse órgão jurisdicional anulou as IVO controvertidas e ordenou à Bundesfinanzdirektion a emissão de IVO nas quais devia ser indicada como país de origem dos cabos de aço a República Popular Democrática da Coreia. Com efeito, de acordo com o mesmo órgão jurisdicional, as regras de lista não são conformes com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e não constituem um acto jurídico comunitário vinculativo.
- 15 A Bundesfinanzdirektion interpôs recurso de «Revision» desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que, se é certo que as regras de lista não têm efeitos jurídicos, propõem contudo, em certa medida, uma interpretação do artigo 24.º do código aduaneiro.

- 16 Nestas condições, o Bundesfinanzhof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As transformações ou operações de complemento de fabrico substanciais de mercadorias da posição 7312 da [NC] que determinam a origem não preferencial são apenas aquelas que têm por resultado uma classificação dos produtos resultantes dessa transformação ou operação de complemento de fabrico numa [outra] posição [...] da [NC]?»

### Quanto à questão prejudicial

- 17 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o conceito de «transformação ou operação de complemento de fabrico substancial» que consta do artigo 24.º do código aduaneiro deve ser interpretado no sentido de que, para as mercadorias classificadas na posição 7312 da NC, só cabem neste conceito as transformações ou as operações que tenham por efeito enquadrar o produto daí resultante numa outra posição da NC.
- 18 A título preliminar, no tocante à aplicabilidade das regras de lista em geral, a HEKO entende que estas, não tendo sido publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*, são desprovidas de carácter obrigatório e não podem vincular os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.
- 19 A Comissão também não atribui efeitos vinculativos a essas regras de lista, cujo conteúdo foi acordado, em seu entender, com os representantes dos Estados-Membros no Comité do código aduaneiro. Todavia, a Comissão sugere que sejam tidas em consideração para assegurar a conformidade da aplicação da legislação aduaneira comunitária com as obrigações assumidas pela Comunidade Europeia no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com efeito, as regras de lista prevêm critérios concretos no sentido de cumprir a exigência resultante do artigo 2.º do acordo

sobre as regras de origem segundo o qual, quando da adopção de decisões administrativas de aplicação geral, devem ser claramente definidas as condições que é necessário preencher.

- 20 A este propósito, cumpre notar que, se as regras de lista elaboradas pela Comissão contribuem para a determinação de origem não preferencial das mercadorias, estas regras não têm carácter jurídico vinculativo.
- 21 Por conseguinte, o teor destas regras deve ser conforme com as regras de origem, tal como a enunciada no artigo 24.º do código aduaneiro, e não podem alterar o seu alcance (v., por analogia, no que se refere às notas explicativas da NC, acórdãos de 12 de Janeiro de 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04, Colect., p. I-609, n.º 28, e de 19 de Fevereiro de 2009, *Kamino International Logistics*, C-376/07, Colect., p. I-1167, n.º 48).
- 22 Importa acrescentar que, embora os actos de direito derivado pertinentes devam ser interpretados à luz dos acordos aprovados no âmbito da OMC (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Dezembro de 2000, *Dior e o.*, C-300/98 e C-392/98, Colect., p. I-11307, n.º 47, e de 16 de Novembro de 2004, *Anheuser-Busch*, C-245/02, Colect., p. I-10989, n.º 55), não deixa de ser verdade que o acordo sobre as regras de origem actualmente só institui um programa de trabalho de harmonização durante um período transitório. Não constituindo este acordo uma harmonização completa, os membros da OMC dispõem de uma margem de apreciação quanto à adaptação das regras de origem. A este propósito, resulta do relatório do grupo especial da OMC, apresentado em 20 de Junho de 2003 (Estados Unidos) — Regras de origem relativas aos têxteis e ao vestuário (DS243), pontos 6.23 e 6.24, que os membros da OMC têm a liberdade de determinar os critérios que conferem a origem, de alterar esses critérios ao longo do tempo ou de aplicar critérios diferentes a produtos diferentes.
- 23 Resulta destas considerações que os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros podem recorrer a critérios resultantes das regras de lista quando da interpretação do artigo 24.º do código aduaneiro, desde que tal não conduza à alteração deste artigo.

24 No que se refere, em especial, à interpretação do conceito de «transformação ou operação de complemento de fabrico substancial» que figura no artigo 24.º do código aduaneiro, no tocante às mercadorias integradas na posição 7312 da NC, a HEKO alega que o critério da alteração da posição pautal resultante das regras de lista não é conforme com este artigo, uma vez que esse critério não se baseia numa distinção objectiva e real entre produto de base e produto transformado, atendendo essencialmente às qualidades materiais específicas de cada um deles.

25 Ao invés, o Governo helénico e a Comissão entendem que, para as mercadorias que integram a posição pautal 7312 da NC, uma última transformação ou operação de complemento de fabrico substancial que confere a origem implica que se verifique uma alteração da posição pautal. O critério baseado na alteração da posição pautal permite, por um lado, aplicar uniformemente o artigo 24.º do código aduaneiro no território aduaneiro da Comunidade e, por outro, atender aos estádios técnicos de transformação ou de operação de complemento de fabrico dos cabos. A este propósito, a Comissão acrescenta que a transformação das cordas em cabos de aço não implica uma alteração qualitativa caracterizada do produto de base e constitui apenas uma operação de montagem que não confere a origem a essas mercadorias. Pelo contrário, o fabrico de cabos a partir de fios de aço implica a alteração da posição pautal e confere, por conseguinte, uma nova origem a essas mercadorias.

26 Esta argumentação não pode ser acolhida.

27 Com efeito, resulta da redacção do artigo 24.º do código aduaneiro que, quando vários países intervêm na produção de uma mercadoria, esta é considerada originária do país onde se realizou a última transformação ou operação de complemento de fabrico substancial, economicamente justificada, efectuada numa empresa equipada para esse efeito, e que resulta na obtenção de um produto novo ou representa uma fase importante do fabrico.

- 28 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 802/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à definição comum da noção de origem das mercadorias (JO L 148, p. 1; EE 02 F1 p. 5), disposição que antecedeu o artigo 24.º do código aduaneiro, mas redigida em termos idênticos, que a última transformação ou operação de complemento de fabrico é «substancial», na acepção desta disposição, se o produto obtido apresentar propriedades e composição específicas próprias que não possuía antes desta transformação ou operação de complemento de fabrico. Operações que afectam a apresentação de um produto para efeitos da sua utilização, mas não implicam uma modificação qualitativa importante das suas propriedades, não são susceptíveis de determinar a origem do referido produto (acórdãos de 26 de Janeiro de 1977, *Gesellschaft für Überseehandel*, 49/76, Recueil, p. 41, n.º 6, Colect., p. 25, e de 23 de Fevereiro de 1984, *Zentrag*, 93/83, Recueil, p. 1095, n.º 13).
- 29 Resulta também desta jurisprudência que não basta procurar os critérios definidores da origem das mercadorias na classificação pautal dos produtos transformados, dado a pauta aduaneira comum ter sido concebida em função de exigências próprias e não em função da determinação de origem dos produtos. Ao invés, a determinação da origem das mercadorias deve basear-se numa distinção objectiva e real entre produto de base e produto transformado, atendendo essencialmente às qualidades materiais específicas de cada um deles (v. acórdãos *Gesellschaft für Überseehandel*, já referido, n.º 5, e de 23 de Março de 1983, *Cousin e o.*, 162/82, Recueil, p. 1101, n.º 16).
- 30 Além disso, relativamente à questão de saber se uma operação de montagem de diversos elementos constitui uma transformação ou uma operação de complemento de fabrico substancial, o Tribunal de Justiça já declarou que há situações em que a análise com base em critérios de ordem técnica pode não ser conclusiva para a determinação da origem de uma mercadoria e que, nesses casos, há que ter em consideração, a título subsidiário, outros critérios (v., neste sentido, acórdãos de 13 de Dezembro de 1989, *Brother International*, C-26/88, Colect., p. 4253, n.º 20; de 8 de Março de 2007, *Thomson e Vestel France*, C-447/05 e C-448/05, Colect., p. I-2049, n.º 27; e de 13 de Dezembro de 2007, *Asda Stores*, C-372/06, Colect., p. I-11223, n.º 37).
- 31 O Tribunal de Justiça reconheceu assim a validade do recurso a um critério claro e objectivo, como o do valor acrescentado, que permite exprimir, relativamente às

mercadorias de composição complexa, em que consiste a transformação substancial que lhes confere a origem (v., designadamente, acórdão Thomson e Vestel France, já referido, n.º 39).

32 No presente caso, importa verificar se a aplicação de um critério único, a saber, o da alteração da posição pautal, com vista a determinar a origem das mercadorias que se inserem na posição 7312 da NC, é conforme com a jurisprudência recordada nos n.ºs 28 e 29 do presente acórdão e permite demonstrar, em qualquer hipótese, se o fabrico dos cabos de aço a partir de cordas constitui uma transformação ou uma operação de complemento de fabrico substancial na acepção do artigo 24.º do código aduaneiro.

33 A este propósito, cumpre realçar que o critério da alteração da posição pautal não se baseia numa distinção objectiva e real entre produto de base, a saber, as cordas de aço, e produto transformado, ou seja, os cabos de aço, nem nas qualidades materiais específicas de cada um destes produtos e não tem em consideração as transformações ou operações de complemento de fabrico específicas que levaram ao fabrico do produto transformado.

34 É certo que o Tribunal de Justiça já considerou que, com o objectivo de especificar os conceitos abstractos de transformação ou operação de complemento de fabrico específico, não era incompatível com o artigo 5.º do Regulamento n.º 802/68 que a Comissão recorresse a um sistema no qual a alteração da posição pautal de uma mercadoria servia de regra de base, que era completada e corrigida por listas complementares tendo em conta as particularidades da transformação ou operação de complemento de fabrico específico (v. acórdão Cousin e o., já referido, n.º 17).

35 Todavia, se é verdade que a alteração da posição pautal de uma mercadoria, causada pela operação de transformação desta, constitui uma indicação do carácter substancial da sua transformação ou da sua operação de complemento de fabrico, não é menos certo que uma transformação ou operação de complemento de fabrico pode apresentar um carácter substancial mesmo na falta de uma tal alteração de posição. Como a própria Comissão admite, o critério da alteração da posição pautal previsto nas regras de lista abrange a maioria das situações, mas não permite identificar todas as situações em que a transformação ou operação de complemento de fabrico da mercadoria é

substantial. Importa, por conseguinte, atender a outros critérios para determinar se estão preenchidos os requisitos previstos no artigo 24.º do código aduaneiro.

36 Daqui decorre que, quando da interpretação do conceito de «transformação ou operação de complemento de fabrico substancial» que figura no artigo 24.º do código aduaneiro, para mercadorias que integram a posição 7312 da NC, o recurso exclusivo ao critério da alteração da posição pautal, sem nenhuma indicação quanto à transformação ou operação de complemento de fabrico específico por que passaram essas mercadorias, é susceptível de restringir o alcance daquele artigo.

37 Tendo em conta as considerações que precedem, deve responder-se à questão submetida que, no que respeita às mercadorias classificadas na posição 7312 da NC, as transformações ou operações de complemento de fabrico substancial, na acepção do artigo 24.º do código aduaneiro, são susceptíveis de abranger não apenas as que têm por efeito implicar a classificação da mercadoria que sofreu uma operação de fabrico ou de transformação numa outra posição da NC como também as que, na falta de uma tal alteração de posição, levam à criação de uma mercadoria que apresenta propriedades e uma composição específica próprias que essa mercadoria não possuía antes da referida operação.

### **Quanto às despesas**

38 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

**No que respeita às mercadorias classificadas na posição 7312 da Nomenclatura Combinada constante do Anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1719/2005 da Comissão, de 27 de Outubro de 2005, as transformações ou operações de complemento de fabrico substancial, na acepção do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, são susceptíveis de abranger não apenas as que têm por efeito implicar a classificação da mercadoria que sofreu uma operação de fabrico ou de transformação numa outra posição da Nomenclatura Combinada como também as que, na falta de uma tal alteração de posição, levam à criação de uma mercadoria que apresenta propriedades e uma composição específica próprias que essa mercadoria não possuía antes da referida operação.**

Assinaturas