

PARECER N°01/2018

Pedido de parecer do Presidente da Comissão da UEMOA sobre o Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009, que altera o Protocolo Adicional n.º III/2001 que estabelece regras de origem para os produtos da UEMOA, registado na Secretaria com o número 17/DA002 de 27 de junho de 2017.

O Presidente da Comissão da UEMOA remeteu a questão para o Tribunal de Justiça da UEMOA através da carta n.º 03-815/PC/DMRC/DMRUD, de 21 de junho de 2017, registada no Gabinete do Presidente do Tribunal com o n.º 206, em 27 de junho de 2017, com o seguinte teor:

(EN) Senhora Presidente,

Com o objetivo de melhorar as regras de origem e aumentar o comércio intracomunitário, a Comissão da UEMOA realizou um estudo. Nas suas conclusões, o estudo recomenda, nomeadamente, a melhoria do quadro regulamentar através da alteração do artigo 8.º do Protocolo Adicional III/2001 que estabelece as regras de origem dos produtos da UEMOA. do Protocolo Adicional III/2001 que estabelece as regras de origem dos produtos da UEMOA. Este artigo exclui da origem comunitária e dos benefícios que lhe estão associados as mercadorias fabricadas ao abrigo de regimes suspensivos económicos.

Em resposta a esta recomendação, foi adotado, em 17 de março de 2009, o Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009, que altera o Protocolo Adicional n.º III/2001 que estabelece as regras de origem dos produtos da UEMOA. O artigo 1.º do Protocolo estabelece o seguinte

Artigo 8.o (novo) :

- a) *"As mercadorias transformadas sob um regime especial de controlo ou de isenção total ou parcial de direitos de importação a montante não podem, em caso algum, beneficiar da qualidade de produto industrial originário e das vantagens que lhe estão associadas.*
- b) *as mercadorias transformadas ao abrigo de regimes aduaneiros com impacto económico ou de regimes suspensivos não beneficiam do estatuto de produto industrial originário e das vantagens que lhe estão associadas.*

No entanto, poderão beneficiar do estatuto de produto industrial originário e das vantagens que lhe estão associadas se os direitos e impostos devidos sobre as matérias utilizadas no processo de fabrico tiverem sido pagos.

c) *um regulamento de aplicação determinará, após consulta dos peritos, as modalidades de aplicação das disposições acima referidas relativas aos produtos obtidos sob um regime suspensivo.*

d) *As disposições das alíneas a) e b) do artigo 8º não se aplicam aos bens que beneficiem dos regimes previstos para os produtos obtidos a partir de factores de produção sujeitos a uma tributação mais gravosa do que a dos seus produtos acabados".*

Durante o exame do projeto de regulamento de aplicação previsto no novo artigo 8.º, alínea c), pelos diretores de gabinete da Comissão, foram assinaladas irregularidades relativamente a este novo artigo 8.º e ao artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009.

1º) A nova alínea c) do artigo 8º prevê a adoção de regulamentos de execução, após consulta dos peritos estatutários, para determinar as modalidades de aplicação das novas alíneas a) e b) do artigo 8º. A irregularidade reside no facto de o Protocolo Adicional, que é da responsabilidade da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, encarregar a Comissão de adotar regulamentos de execução sem passar pelo Conselho de Ministros.

Este parecer baseia-se no facto de os regulamentos de execução serem da exclusiva competência da Comissão.

No entanto, outro ponto de vista é que os regulamentos de execução

não são da competência exclusiva da Comissão, uma vez que o artigo 24 do Tratado estabelece que "o Conselho pode delegar na Comissão a adoção de regulamentos de execução dos actos adoptados pelo Conselho".

Trata-se, portanto, de uma opção aberta ao Conselho de Ministros, que pode igualmente adotar regulamentos de execução se assim o desejar. No entanto, é de salientar que, até à data, o Conselho de Ministros nunca adoptou qualquer regulamento de execução.

2) O artigo 3.º prevê que "o presente protocolo adicional, que entra em vigor a partir da adoção do regulamento de execução referido no novo artigo 8.

A irregularidade consistiria em fazer depender a entrada em vigor do Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/WAEMU, um texto de categoria superior, da adoção de um regulamento de aplicação de categoria inferior. Outro ponto de vista é que o Protocolo Adicional pode permitir-se a si próprio a condicionalidade prevista para a sua entrada em vigor, em virtude da sua categoria.

Tendo em conta o que precede, é necessário o parecer do Tribunal de Justiça para determinar a legalidade do Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009".

O Tribunal, reunido em Assembleia Geral Consultiva sob a presidência de Joséphine Suzanne EBAH-TOURE, Presidente do Tribunal, com base no relatório de Victoire Eliane ALLAGBADA JACOB, juíza-relatora, na presença de :

- Sr. Salifou SAMPINBOGO, Juiz ;
- Daniel Amagoin TESSOUGUE, juiz ;
- Euloge AKPO, juiz ;
- Augusto MENDES, juiz ;

E assistido por Maître Boubakar TAWEYE MAIDANDA, o secretário do Tribunal de Justiça, na sua audiência de 13 de março de 2018, que se seguiu às de 28 de fevereiro e de 6 de março de 2018, examinou o pedido acima referido:

A ASSEMBLEIA GERAL CONSULTIVA

Tendo em conta o Tratado da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), de 10 de janeiro de 1994, com a redação que lhe foi dada em 29 de janeiro de 2003

Tendo em conta o Protocolo Adicional n.º 1 relativo aos órgãos de controlo da UEMOA ;

Tendo em conta o Ato Adicional n.º 10/96 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da UEMOA, de 5 de julho de 1996 ;

Tendo em conta o Regulamento n.º 01/96/CM relativo ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da UEMOA, de 5 de julho de 1996;

Tendo em conta o Regulamento n.º 01/2012/CJ, de 21 de dezembro de 2012, que revoga e substitui o Regulamento n.º 01/2010/CJ relativo ao Regulamento Administrativo do Tribunal de Justiça da UEMOA ;

Tendo em conta a carta de pedido de parecer n.º 03/845/PC/DMRC, de 21 de junho de 2017, do Presidente da Comissão;

Tendo em conta as observações do Ministério da Economia, das Finanças e do Planeamento da República do Senegal, de 23 de agosto de 2017;

Tendo em conta as observações do Ministério da Economia, das Finanças e do Planeamento da República do Mali, de 23 de agosto de 2017;

Tendo em conta as observações do Tribunal de Contas da UEMOA de 19 de julho de 2017;

Tendo em conta as observações do BCEAO de 11 de setembro de 2017;

NA FORMA

O pedido de parecer dirigido ao Tribunal de Justiça, tal como resulta da carta do Presidente da Comissão da UEMOA, baseia-se nas disposições do artigo 27º in fine dos Estatutos do referido Tribunal e do artigo 15º, nº 7, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da UEMOA.

Este pedido, devidamente apresentado, é admissível quanto à forma.

NO FUNDO

I. OBJECTO DA CONSULTA

Resulta da carta do Presidente da Comissão que o parecer do Tribunal é solicitado a fim de clarificar as posições divergentes dos diretores de gabinete aquando do exame do projeto de regulamento de aplicação previsto no novo artigo 8.º, alínea c), do Protocolo Adicional n.º 1/2009/CCEG/UEMOA que altera o Protocolo Adicional n.º 11/2001, de 17 de março de 2009, que estabelece regras de origem para os produtos da UEMOA.

As diferenças são de duas ordens:

1. a primeira divergência diz respeito à interpretação do novo artigo 8º-C), em que surgiram dois pontos de vista. O primeiro ponto de vista é o de que os regulamentos de execução são da competência exclusiva da Comissão, pelo que é normal que a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dê instruções à Comissão para adotar regulamentos de execução. O segundo ponto de vista é o de que os regulamentos de execução não são da competência exclusiva da Comissão, uma vez que o artigo 24º do Tratado estabelece que "o Conselho pode delegar na Comissão a adoção de regulamentos de execução dos actos que adopta";
2. a segunda diferença diz respeito à entrada em vigor do Protocolo Adicional. O artigo 3.º do referido protocolo estipula textualmente: "**O presente protocolo adicional, que entra em vigor a partir da adoção do regulamento de aplicação referido no novo artigo 8.** A Comissão constata uma irregularidade no facto de um texto de nível inferior condicionar a entrada em vigor de um texto de nível superior.

II. DISCUSSÃO

A Comissão solicita o parecer do Tribunal de Justiça sobre as divergências de interpretação da alínea c) (nova) do artigo 8º e do artigo 3º do Tratado.

Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009, que altera o Protocolo Adicional n.º III/2001 que estabelece regras de origem para os produtos da UEMOA.

O exame da carta de pedido de parecer suscita as seguintes observações:

2.1. OBSERVAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Os protocolos adicionais são instrumentos anexos ao Tratado da UEMOA. Têm a mesma natureza jurídica que este último, na medida em que são parte integrante do referido Tratado. Como tal, a Comissão não pode submeter à apreciação da Cour de céans, mesmo através de um pedido de parecer, a apreciação da legalidade de um protocolo adicional adotado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo.

2.2. ANÁLISE DO PRIMEIRO PONTO DO PEDIDO DE PARECER

O Protocolo Adicional n.º I/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009, forma um todo com o de 19 de dezembro de 2001 (n.º III/2001 que estabelece as regras de origem dos produtos da UEMOA).

O Tribunal chama a atenção da Comissão para o facto de o Protocolo ter sido alterado na sequência das recomendações do Conselho de Ministros na sua reunião de 15 de março de 2009 (ver última citação do Protocolo).

O Tribunal observa que em nenhuma parte do Protocolo se afirma que a Comissão está encarregada de adotar um regulamento de aplicação. A alínea C) do artigo 8.º prevê que: ***"Um regulamento de execução determinará, após parecer de peritos, as normas de execução das disposições acima referidas relativas aos produtos obtidos ao abrigo de regimes suspensivos"***.

O artigo 24º do Tratado estabelece que: ***"O Conselho pode delegar na Comissão a adoção de regulamentos de execução dos actos que adopta. Estes regulamentos de execução têm o mesmo valor jurídico que***

os actos para cuja execução são feitos". Resulta da última citação do Protocolo que foi sob recomendação do Conselho de Ministros que a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo adoptou o Protocolo. Cabe, por conseguinte, ao Conselho submeter a questão à Comissão, em conformidade com o artigo 24º do Tratado, tendo em vista a delegação de competências. A Comissão não actua por sua própria iniciativa. O segundo travessão do artigo 26º do Tratado estabelece que "a Comissão exerce, por delegação expressa do Conselho e sob o seu controlo, a competência de execução dos actos adoptados pelo Conselho". Assim, o procedimento jurídico de adoção do regulamento de aplicação não é de modo algum posto em causa pelo novo artigo 8º-C do referido protocolo.

2.3. ANÁLISE DO SEGUNDO PONTO DO PEDIDO DE PARECER

Da carta da Comissão resulta que a segunda divergência diz respeito à entrada em vigor do protocolo adicional, na medida em que este está subordinado à adoção de um texto de nível inferior, nomeadamente de um regulamento de aplicação.

O Tribunal considera que não existe qualquer irregularidade em subordinar a entrada em vigor do Protocolo à adoção do regulamento de aplicação, uma vez que o artigo 45º do Tratado prevê essa possibilidade ao dispor que "***os actos, regulamentos, diretivas e decisões complementares são publicados no Jornal Oficial da União. Entram em vigor após a sua publicação, na data nela prevista. As decisões são notificadas aos seus destinatários e produzem efeitos a partir da data da sua notificação***".

Na opinião do Tribunal, a data será a da adoção e publicação dos regulamentos de execução.

CONCLUSÃO

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça, actuando na qualidade de Assembleia Geral Consultiva, é de opinião que :

Em forma :

O pedido de parecer da Comissão é admissível;

Em segundo plano:

1. A Comissão não pode submeter ao Tribunal de Justiça, mesmo sob a forma de pedido de parecer, a apreciação da legalidade de um protocolo adicional adotado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo;
2. Nos termos do artigo 26º do Tratado, a Comissão exerce, por delegação expressa do Conselho e sob o seu controlo, a competência de execução dos actos adoptados pelo Conselho;
3. os instrumentos jurídicos entram em vigor após a sua publicação, na data neles indicada (ver artigo 45.º do Tratado). Não é necessário analisar a hierarquia das normas, tal como consta da carta de pedido de parecer.

E assinada pelo Presidente, pelo juiz-relator e pelo secretário.

Seguem-se as assinaturas ilegíveis.

Ouagadougou, 24 de abril de 2018

O Conservador

Boubakar TAWEYE MAIDANDA