

Processo C-520/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

16 de outubro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Administrativen sad Silistra (Tribunal Administrativo de Silistra – Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

14 de outubro de 2020

Recorrentes:

DB

LY

Recorrido:

Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra pri Oblastna direksia na Ministerstvo na vatrešnite raboti

Objeto do processo principal

Processo de impugnação da legalidade do despacho emitido nos termos do artigo 84.º, n.º 8, da Zakon za Ministerstvoto na vatrešnite raboti (Lei relativa ao Ministério do Interior, a seguir ZMVR) sobre a entrega de um veículo automóvel objeto de uma indicação no Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) e cuja entrega foi solicitada por escrito

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 39.º, n.º 3, da Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II). O pedido de decisão prejudicial é apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE.

Questão prejudicial

Deve o artigo 39.º e, mais concretamente, o artigo 39.º, n.º 3, da Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), ser interpretado no sentido de que autoriza uma regulamentação e uma prática administrativa nacionais nos termos das quais o órgão executivo competente pode e deve recusar executar uma indicação registada no SIS quando existam indícios de que essa indicação não está abrangida pelos objetivos para cuja prossecução foi registada, e, em especial, pelos objetivos previstos no artigo 38.º, n.º 1?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), considerando 5, artigos 1.º, 2.º e 52.º

Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), artigos 1.º, 2.º, 36.º, 38.º, 39.º e 49.º

Disposições de direito nacional invocadas

Zakon za Ministerstvoto na vatrashnite raboti (Lei sobre o Ministério do Interior), artigos 84.º, 120.º, 121.º, 122.º e 123.º

Naredba n.º 8121AMP-465 za organizatsiata i funkunktсионiraneto na Natsionalnata Shengenska informatsionna sistema na Republika Bulgaria (Regulamento n.º 8121h-465 relativo à organização e ao funcionamento do sistema nacional de informação Schengen da República da Bulgária), artigos 3.º e 7.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

1. Em 6 de março de 2017, o recorrente DB adquiriu em Varna (Bulgária) um veículo automóvel ligeiro de passageiros à AB, com sede em Varna, por contrato escrito de compra de um veículo automóvel com reconhecimento notarial das assinaturas previsto no artigo 144.º, n.º 2, da Zakon za dvizhenieto po patishtata (Código da Estrada). Em 7 de março de 2017, o veículo foi registado na Direção Regional do Ministério do Interior de Silistra, Unidade «Polícia da Estrada», tendo obtido um número de matrícula. Antes da compra, foram efetuadas as consultas possíveis sobre a existência de encargos no registo público e os serviços públicos procederam, no momento do registo, às consultas necessárias,

nomeadamente sobre se o veículo constava do registo com ligação a delitos de circulação rodoviária, e fizeram consultas nas bases de dados da Interpol no Sistema de Informação Schengen. O veículo foi adquirido como património comum do casal. Foram pagos os impostos correspondentes, os prémios do seguro e os demais encargos.

2. Em 24 de maio de 2017, foi apresentado e registado no Sistema Nacional de Informação Schengen (a seguir N.SIS) da Noruega uma indicação com a referência «objeto furtado, procurado ou perdido» e o veículo foi legalmente identificado, inclusive pelo número de série.
3. Em 26 de maio de 2017, um inspetor da polícia descobriu, num parque de estacionamento de Silistra (Bulgária), o veículo com matrícula búlgara e registado a favor de DB. Após consulta no sistema automatizado de «atividades de investigação» do N.SIS II verificou-se que o número de série correspondia totalmente ao do veículo procurado, que tinha estado inscrito na Noruega. Por auto da Rayonno upravlenie na politsiata – Silistra (Polícia distrital de Silistra), o veículo litigioso foi apreendido, juntamente com a parte 2 do seu certificado de matrícula, ao recorrente DB, nos termos do artigo 84.º, n.º 3, da ZMVR.
4. O formulário 38 (veículo automóvel) - formulário para o intercâmbio de informações com o gabinete SIRENE no caso de existir uma indicação sobre um objeto procurado para efeitos de apreensão ou de prova em processo penal – foi preenchido e imediatamente enviado para a Direção «Cooperação Operacional Internacional» do Ministério do Interior, unidade «SIRENE».
5. A troca de informações com o gabinete SIRENE da Noruega foi realizada e o diretor da administração distrital de Silistra emitiu o despacho controvertido relativo à restituição do objeto. Este foi apreendido e identificado no auto de apreensão. Como fundamentação do despacho foi referido que o veículo em causa foi objeto de indicação no gabinete SIRENE da Noruega por burla/abuso de confiança cometida em 23 de dezembro de 2014 em Hordaland (Noruega) e denunciado à polícia de Oslo em 20 de março de 2017.
6. A sociedade SANTANDER CONSUMER BANK (Noruega) indicou que tinha interesse na entrega do veículo e encarregou a sociedade LINDORFF AS (Noruega), com um representante na Bulgária, a sociedade «Plam» EOOD, com sede em Dobrich, representada pelo seu gerente CD, de receber o objeto.
7. Em 6 de junho de 2017 a sociedade «Plam» EOOD, de Dobrich, encarregou o seu gerente CD de tomar medidas junto do recorrido para receber o veículo. A autoridade policial apresentou um pedido formal ao Diretor da «Direção de Cooperação Operacional Internacional» do Ministério do Interior em Sófia de comunicação do pedido formal de entrega do objeto pelo Estado que inscrevera a indicação. Em 4 de julho de 2017 o veículo litigioso foi entregue a CD mediante auto de entrega.

8. Na sequência da queixa criminal de DB contra o vendedor do veículo, AB, foi aberto um inquérito no Ministério Público de Varna, nos termos do artigo 145.º, n.º 1, ponto 3, da Zakon za sadebnata vlast (Lei de Organização Judiciária). Até ao encerramento da fase oral no processo principal, não ficou provada a existência de uma infração criminal.
9. Em 13 de agosto de 2019, os recorrentes no processo principal apresentaram no serviço de polícia em causa um pedido de entrega imediata do veículo, considerando, com fundamento no artigo 84.º, n.º 9, da ZMVR, que a apreensão do veículo tinha sido efetuada de forma coerciva e, desde o início, sem fundamento factual e jurídico. O indeferimento expresso deste pedido foi impugnado no Administrativen sad Silistra (Tribunal Administrativo de Silistra) no qual foi instaurado um processo administrativo. Este processo foi suspenso enquanto se aguarda pela resolução do litígio no processo principal.
10. Os recorrentes tentaram intentar uma ação nos tribunais comuns contra o «Santander Consumer Bank» AS (Noruega), deduzindo, a título subsidiário, pedidos cíveis com base no artigo 108.º da Zakon za sobstvenostta (Lei da Propriedade) (ação de reivindicação) e no artigo 57.º, n.º 2, da Zakon za zadalzhniata i dogovorite (Lei sobre relações obrigacionais e contratos) (relativos a expropriação, perda, etc., do veículo litigioso). Todavia, a ação cível proposta no Okrazhen sad Silistra (Tribunal Distrital de Silistra) foi extinta por incompetência do órgão jurisdicional búlgaro para apreciar e julgar o litígio que lhe foi submetido.
11. Atualmente os recorrentes impugnam no tribunal de reenvio o despacho controvertido que ordenou a restituição à Noruega do veículo que lhes foi apreendido. Resulta da nota de 20 de março de 2017 e do requerimento de busca internacional relativos ao veículo da marca «VOLKSWAGEN» da Polícia Regional de Hordland, Reino da Noruega, juntos aos autos, que têm por base os registos do N.SIS II que estão na base da restituição do veículo, que o nacional búlgaro EF contraiu em 23 de dezembro de 2014 um contrato de crédito junto do Santander Consumer Bank AS, para financiamento da compra de um automóvel «Volkswagen Passat», modelo de 2014. O contrato foi assinado e aprovado o plano de aquisição. Em 23 de dezembro de 2014 foram emitidas livranças e em 6 de janeiro de 2015 o plano de aquisição (pagamento do empréstimo) foi inscrito no registo. Foi concedido um empréstimo de 421 840 coroas norueguesas (NOK), tendo sido tomadas medidas de execução forçada relativamente a um capital em dívida de 213 679 NOK. Resulta da declaração do Banco Santander-Bank relativa à «rescisão do contrato de mútuo [...] e declaração de propriedade» que o último pagamento foi efetuado em 26 de fevereiro de 2016. Em maio de 2016, o devedor deixou de reembolsar o empréstimo e o banco transmitiu o processo à Lindorff S com vista à cobrança dos créditos. Em 13 de maio de 2016 foram comunicadas a interpelação para o pagamento voluntário e a notificação da execução coerciva. O devedor informou esta sociedade de que o veículo se encontrava na Bulgária. Indicou também o saldo em dívida e um conjunto de indícios sobre a existência de um ilícito criminal. Foram expressas indicações de que teria sido cometido um

ilícito criminal previsto e punido no Código Penal. Foi por isso requerido à polícia a emissão de um pedido de busca internacional no sistema e facilidades de Schengen, Interpol e Autosys. Foi também comunicada a disponibilidade para propor uma ação cível em conjugação com uma eventual ação penal, tendo sido assinado pelo advogado um requerimento que foi junto aos autos do processo principal pelo mandatário da EOOD «Plam», Dobrich, em cuja posse efetiva se encontra o veículo litigioso. Na opinião do tribunal de reenvio estão aqui em jogo relações tipicamente privadas entre o banco norueguês e o seu cliente/devedor; as dúvidas sobre a existência de ilícitos criminais não foram confirmadas no processo pelas atas dos organismos de investigação criminal ou de ação penal. O vendedor do veículo do recorrente não é a mesma pessoa EF, que contraiu o empréstimo junto do banco norueguês e cujo pagamento cessou, mas um proprietário búlgaro legalmente registado na Bulgária. O tribunal de reenvio é de opinião de que a conclusão de que se trata de uma relação de direito privado entre um crédito bancário em incumprimento e não um processo criminal também é corroborada pelo facto de veículos procurados noutros processos semelhantes terem sido restituídos pela mesma mandatária na Bulgária, ou seja, a «Plam» EOOD, de Dobrich, cuja atividade corresponde a uma atividade de recuperação de créditos privados, a instituições de crédito em diferentes países (a Noruega, a Islândia e a Bélgica, entre outros).

12. No decurso do processo, o órgão jurisdicional de reenvio convidou o recorrido a apresentar uma resposta oficial das autoridades da polícia norueguesas à questão de saber se foi instaurado um processo penal na Noruega relativo ao veículo em causa, quando e por que crime tinha sido instaurado e em que fase se encontrava. Na audiência, foi apresentada uma carta do chefe da Unidade «Sirene» da Direção «Cooperação Operacional Internacional» do Ministério do Interior, da qual resulta que «o processo e o inquérito foram encerrados em 1 de julho de 2017 porque o veículo foi descoberto e reconduzido à Noruega».

Principais argumentos das partes no processo principal

13. Os recorrentes alegam que, no caso em apreço, a autoridade policial agiu enquanto órgão jurisdicional e decidiu um litígio concreto. O despacho recorrido baseou-se erradamente no artigo 84.º, n.º 8, da ZMVR, pois a relação jurídica entre a instituição de crédito norueguês, que se apresenta como proprietária do veículo, e o mutuário que garantiu a sua dívida com o veículo adquirido mediante um crédito que deixou de pagar, não está abrangida pelo artigo 100.º, n.º 3, alínea a), da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 nem pela Decisão 2007/533/JAI. O âmbito de aplicação do quadro jurídico é determinado pelo artigo 2.º dessa Decisão e limita-se à cooperação nem matéria penal. Não é esse o caso da questão em apreço. Não se verificando os pressupostos para aceitar e registar as indicações referentes ao veículo que a Noruega inscreveu no N.SIS, não era lícita a troca de informações subsequente de dados complementares entre os gabinetes «SIRENE» de ambos os Estados e a

entrega do veículo automóvel ligeiro de passageiros em litígio à Noruega por intermédio do representante na Bulgária.

14. Esta é a questão central do processo. Deve ser resolvida no âmbito do processo administrativo, apresentando provas sólidas da existência, na Noruega, de um processo penal relativo ao veículo controvertido. O comportamento do mutuário (desconhecido dos recorrentes) foi qualificado de «burla grave», de «abuso de confiança», etc., mas essas relações jurídicas (incumprimento do contrato de crédito bancário) não constituem, segundo o direito nacional, um ilícito criminal. São regidas pelos meios do direito civil, e concretamente diretamente através de processos de execução (que, segundo as indicações constantes dos autos, estão a correr na Noruega) e, eventualmente, por ações intentadas ao abrigo do direito comercial ou do direito civil comum. A falta de reembolso de um crédito não constitui uma infração criminal à luz do direito nacional, pelo que não existe nenhum fundamento para a inscrição das indicações em causa no N.SIS II.
15. Os recorrentes observam igualmente que a decisão do chefe da polícia distrital de Silistra, aqui em apreço, sobre a entrega do objeto procurado nem sequer lhes foi comunicada. Tendo em conta o direito nacional aplicável, a situação assim descrita ficou pré-julgada no processo principal, uma vez que a autoridade policial está vinculada pela sua decisão e a proteção dos direitos dos eventuais detentores de boa-fé, cuja boa-fé está em apreciação no processo principal, continua totalmente por decidir.
16. Os demandantes consideram, além disso, que o comportamento ilegal das autoridades policiais teve como consequência um «confisco». A apreensão coerciva, que, por força do artigo 84.º, n.º 1, da ZMVR, é apenas «provisória», transforma-se numa expropriação permanente, uma vez que o detentor do veículo apreendido não dispõe de vias de recurso. Foi por isso que apresentaram um pedido detalhado e fundamentado de suspensão da instância no Administrativen sad Silistra (Tribunal Administrativo de Silistra) e de apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.
17. A autoridade policial recorrida alega que agiu em conformidade com a lei e com os factos apurados no presente processo. Considera que o presente pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça não tem objeto, uma vez que o direito nacional e o direito da União na matéria respondem claramente à questão submetida, da seguinte forma: sempre que um objeto é inscrito para sinalização no N.SIS II esse objeto deve ser entregue ao país que faz a sinalização, desde que seja apresentado um pedido nesse sentido dentro dos prazos processuais. Não se esclarece como devem ser tratados os direitos de eventuais detentores de boa-fé no processo em litígio.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

18. O litígio entre as partes tem por objeto o despacho emitido pelo chefe da Polícia Distrital de Silistra que ordenou a restituição do objeto apreendido nos termos do artigo 84.º, n.º 1, da ZMVR e mais concretamente a questão de saber se a indicação registada pelas autoridades norueguesas no N.SIS II se enquadra nos objetivos do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e da Decisão 2007/533/JAI.
19. Em conformidade com o artigo 100.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, são inseridos no SIS os dados relativos aos objetos procurados para efeitos de apreensão ou de prova num processo penal, ou seja, apenas para efeitos de determinação da responsabilidade criminal de pessoas suspeitas da prática de um crime e não para resolver rapidamente os litígios de direito civil.
20. Tendo em conta a finalidade do formulário 38 (veículos), destinado à troca de informações entre os gabinetes SIRENE no caso de constatação de uma indicação relativa a um objeto procurado para efeitos de APREENSÃO ou de PROVA num processo criminal – e tendo em conta a possibilidade expressamente atribuída às autoridades nacionais no artigo 49.º da Decisão 2007/533/JAI, o qual foi (parcialmente) transposto para o direito nacional pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 8121h-465 do Ministério do Interior, o tribunal de reenvio está convencido de que não existe qualquer outro motivo legítimo para inscrever no SIS uma indicação sobre um objeto, para além dos objetivos relativos ao processo penal, tendo como objetivo prosseguir os objetivos comuns do acervo de Schengen que consistem em assegurar a todos os cidadãos europeus, incluindo o recorrente no processo principal, um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia. Tendo em conta as finalidades expressas do formulário deviam ser aqui diretamente aplicados o artigo 38.º «Objetivos das indicações e condições de inserção» e 39.º «Execução da medida a tomar com base numa indicação», da Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração.
21. Neste contexto, e tendo em conta a carta do Chefe da Unidade «Sirene» da Direção «Cooperação Operacional Internacional» do Ministério do Interior, da qual resulta que as autoridades norueguesas arquivaram o processo após a entrega do veículo, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não existem indícios conclusivos e seguros de que a indicação tenha sido introduzida no SIS em conformidade com o objetivo referido no artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e nos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2007/533/JAI.
22. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não existem provas adequadas e suficientemente fiáveis que permitam demonstrar que tenha sido instaurado um qualquer processo penal na Noruega, pelo que a inserção da indicação no SIS se situa fora do âmbito de aplicação do artigo 2.º da Decisão 2007/533/JAI. O

objetivo que presidiu à criação do SIS II e que resulta do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 também não se mostra preenchido. A ideia fundamental de cooperação policial e judicial baseada na confiança mútua não se coaduna com um caso em que estão em causa litígios sobre relações civis ou comerciais, como o que está em causa no caso em apreço. Os direitos dos credores são, regra geral, fortemente protegidos pelos direitos nacionais, pois dispõem de possibilidades de desencadear rapidamente a execução coerciva. Em casos com conexão internacional existem regras pormenorizadas de direito internacional sobre o reconhecimento e execução de sentenças estrangeiras.

23. O Tribunal de reenvio refere não existir jurisprudência concreta do Tribunal de Justiça sobre a questão aqui suscitada, mas considera relevantes para o presente processo, pelo menos pela via da analogia, entre outras, as seguintes decisões do Tribunal de Justiça: Despacho [de 12 de novembro de 2010] proferido no processo C-339/10 relativo à questão da admissibilidade; Acórdão de 16 de julho de 2015, C-237/15 PPU; Acórdão de 30 de maio de 2013, C-168/13 PPU; Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, C-399/11 (Stefano Melloni/Ministerio Fiscal – Espanha). Mas, uma vez que estas decisões se referem à cooperação policial no âmbito da execução do mandado de detenção europeu, não são suficientes para eliminar as dúvidas sobre a decisão a proferir sobre o presente litígio.
24. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, o reenvio prejudicial é admissível embora o Reino da Noruega não seja membro da União Europeia e a República da Bulgária não seja parte do Acordo de Schengen. O Reino da Noruega consta da lista de países que integram o Espaço de Schengen e o acervo de Schengen aplica-se sem restrições à Noruega desde 23 de março de 2003. Este foi introduzido na ordem jurídica da União Europeia pelo Protocolo ao Tratado UE e TFUE (Protocolo de Schengen) e os atos jurídicos nele baseados ou com ele relacionados são vinculativos para os Estados-Membros, incluindo a República da Bulgária. É o que resulta expressamente dos considerandos da Decisão de Execução (UE) 2017/1528 da Comissão, de 31 de agosto de 2017, que substitui o anexo da Decisão de Execução 2013/115/UE relativa ao Manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e pela Decisão 2007/533/JAI («Atos SIS II»). Através destes atos jurídicos, que entraram em vigor em 9 de abril de 2013, foi revogado o título IV da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. O direito de Schengen foi integrado no sistema jurídico europeu e os dois Estados que têm ligação com o presente litígio – o que fez a indicação no SIS (a Noruega) e o que a executou (a Bulgária) – estão por ele vinculados, pelo que o Tribunal de Justiça da União Europeia tem indiscutível competência para decidir a questão prejudicial.