

Processo C-654/20**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:**

15 de novembro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Apelativen sad Sofia (Tribunal de Recurso de Sófia, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

9 de novembro de 2020

Autoridade recorrente no processo penal:

Apelativna prokuratura Sofia

Arguido no processo penal:

VD

Objeto do processo principal

O processo principal é um processo extraordinário de revisão de uma sentença transitada em julgado. Foi apresentado no órgão jurisdicional de reenvio através do pedido de um procurador requerendo a anulação de uma sentença proferida em sede de recurso e a remessa do processo a outra formação de julgamento do tribunal de recurso, bem como, a título subsidiário, a anulação da sentença proferida em sede de recurso e a confirmação da decisão de primeira instância pela qual o autor da infração foi considerado culpado pela prática de uma infração penal, mas foi absolvido da responsabilidade penal. O ato objeto de apreciação pelos referidos órgãos jurisdicionais consiste na condução de um veículo a motor durante o cumprimento da sanção administrativa de suspensão da carta de condução.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O pedido de decisão prejudicial tem por base o artigo 267.º, n.º 2, TFUE e refere-se à interpretação do princípio da legalidade no contexto de crimes e penas,

bem como do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O órgão jurisdicional de reenvio pede que se esclareça se normas nacionais que preveem, para o mesmo ato, a possibilidade de aplicar uma sanção administrativa ou uma sanção penal pela prática de uma infração penal, sem definir os critérios que permitem apreciar se o autor da infração incorre em responsabilidade administrativa ou penal, são compatíveis o direito da União.

Questões prejudiciais

1. O princípio da legalidade dos crimes e das penas opõe-se a uma legislação nacional que prevê em relação ao mesmo ato, a saber, a condução de um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva que consiste na suspensão da carta de condução, uma responsabilidade administrativa e uma responsabilidade penal, sem que haja critérios que permitam delimitar objetivamente os dois tipos de responsabilidade?
2. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça da União Europeia à primeira questão: quais são os poderes do juiz nacional para assegurar uma aplicação eficaz dos princípios fundamentais da União Europeia?
3. A sanção que corresponde a uma pena privativa de liberdade até três anos e uma multa de 200 a 1 000 Leva (BGN) pela prática da infração penal de condução de um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva sob a forma de suspensão da carta de condução é proporcionada no sentido do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

Disposições e jurisprudência da União Europeia

Tratado da União Europeia: artigo 6.º, n.º 3

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigos 90.º e 91.º, n.º 1, alínea c)

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigo 49.º

Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à carta de condução, em especial: artigo 11.º, n.º 2

Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais: artigo 5.º, n.º 1

Acórdão de 3 de maio de 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, n.ºs 49 e 50, bem como jurisprudência aí referida

Acórdão de 12 de fevereiro de 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, n.ºs 59 e 60, bem como jurisprudência aí referida

Acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 21, bem como jurisprudência aí referida

Despacho de 12 de julho de 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, não publicado, EU:C:2018:574, n.º 26

Disposições de direito nacional

Nakazatelen kodeks (Código Penal): artigos 9.º, n.º 2, 78.º-A e 343.º-C.

Nakazatelno-protsesualen kodeks (Código de Processo Penal): artigos 301.º, n.º 1, 305.º, n.º 6, 375.º a 380.º

Zakon za dvizhenieto po patishtata (Lei relativa à circulação rodoviária): artigos 150.º, 150.º-A, 151.º-A, 171.º, 177.º

Naredba n.º 3 ot 11.5.2011 za iziskvaniata za fizicheska godnost kam vodachite na motorni prevozni sredstva i reda za izvarshvane na meditsinskite pregledi za ustanovyavane na fizicheskata godnost za vodachite ot razlichnite kategorii (Decreto n.º 3, de 11 de maio de 2011, relativo à aptidão física dos condutores de veículos a motor e às modalidades de realização dos exames médicos para determinar a aptidão física dos condutores de diversas categorias), emitido pelo Ministro da Saúde

Naredba n.º 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravospobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (Decreto n.º 3, de 29 de agosto de 2011, relativo à obtenção das qualificações exigidas para examinar as pessoas que pretendem conduzir veículos a motor), emitido pelo Ministro da Educação, da Juventude e da Ciência

Naredba n.º 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitate na kandidati za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (Decreto n.º 38, de 16 de abril de 2004, relativo às condições e às modalidades de realização dos exames para as pessoas que pretendem obter o direito de conduzir e às modalidades de realização de exames de confirmação), emitido pelo Ministro dos Transportes e das Comunicações

Naredba n.º 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo (Decreto n.º 31, de 26 de julho de 1999, relativo às exigências, condições e modalidades de obtenção do direito de conduzir), emitido pelo Ministro dos Transportes e pelo Ministro da Educação e Ciência

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O arguido tem o direito de conduzir e possui uma carta de condução. Em 9 de maio de 2018, a sua carta de condução foi apreendida na sequência de uma medida administrativa coerciva, tomada pelo Oblasten direktor (Diretor Distrital) do Ministerstvo na vatrešnite raboti (Ministério da Administração Interna) por falta de pagamento de coimas que lhe tinham sido aplicadas a título de sanções administrativas por infrações à circulação rodoviária que tinha cometido. A suspensão da carta de condução foi ordenada até ao pagamento das coimas devidas. Em 23 de agosto de 2018, o arguido foi interpelado para fiscalização por agentes da polícia quando, numa estrada de Blagoevgrad com muita circulação, conduzia um veículo sem luz. Os agentes constataram que a sua carta de condução tinha sido suspensa. Por este motivo, foi notificado pela prática de uma infração administrativa.
- 2 Por decisão do procurador do Rayonna prokuratura Blagoevgrad (Ministério Público Distrital de Blagoevgrad), foi instaurado um processo penal contra o arguido em 19 de março de 2019, por ter conduzido, em 23 de agosto de 2018, um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva que consistia na suspensão da carta de condução – ato classificado pelo procurador como infração por força do artigo 343.º-C, n.º 3, lido em conjugação com o n.º 1 do Nakazatelen kodeks (a seguir «NK»). Segundo esta disposição, é punido com pena de prisão até três anos e com multa de 200 a 1 000 Leva (BGN) quem conduzir um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva que consiste na suspensão da carta de condução. Ao ser interrogado, o arguido admitiu os factos constitutivos da infração e declarou que o seu trabalho implicava a condução de um veículo, que sofria perdas financeiras por não poder trabalhar devido à apreensão da sua carta de condução, e que, no dia em que cometeu a infração, tinha de conduzir o seu veículo para comprar medicamentos para o seu irmão que estava muito doente.
- 3 No processo em primeira instância, o Rayonen sad Blagoevgrad (Tribunal Regional de Blagoevgrad) considerou que o arguido tinha cometido uma infração penal, uma vez que conduzia a viatura numa estrada com muita circulação, atuando de forma imprudente e sem respeitar as regras de circulação. Simultaneamente, este órgão jurisdicional isentou-o da responsabilidade penal, em conformidade com o artigo 78.º-A, n.º 1, do NK, uma vez que, em conformidade com esta disposição, a infração era punida com pena até três anos de prisão e que, até essa data, o arguido não tinha sido condenado e isento de responsabilidade penal. Por força desta disposição, que prevê uma coima de 1 000 a 5 000 Leva (BGN), foi-lhe aplicada uma coima de 1 000 Leva (BGN).
- 4 Em sede de recurso, o Okrazhen sad Blagoevgrad (Tribunal de Primeira Instância de Blagoevgrad) anulou a sentença do Rayonen sad, absolveu o arguido e declarou que o seu ato não constituía uma infração penal com o fundamento de que apenas apresentava um grau insignificante de perigosidade social e devia, por conseguinte, ser qualificado de contraordenação. Consequentemente, esse órgão

jurisdicional aplicou-lhe uma sanção administrativa no montante de 300 Leva (BGN), em conformidade com o artigo 177.º, n.º 1, ponto 2, da Zakon za dvizhenieto po patishtata (a seguir «ZDvP»). Esta disposição prevê que é aplicada uma coima de 100 a 300 Leva (BGN) à pessoa que conduz um veículo quando a sua carta de condução foi suspensa. O órgão jurisdicional de recurso considerou que, embora o arguido tenha sido por diversas vezes condenado por contraordenações à ZDvP, o ato em causa no processo apenas apresentava um grau despiendo de perigosidade social, uma vez que o arguido não tinha sido condenado nem punido por infrações penais cometidas nem lhe tinha sido aplicada nenhuma sanção administrativa por um ato relacionado com a condução de um veículo sem carta durante o período em que lhe foi retirado o direito de conduzir ou durante a suspensão da carta de condução. O referido órgão jurisdicional tomou igualmente em conta o facto de o arguido ter admitido os factos apurados, estar arrependido e ter indicado que conduzia o veículo para comprar medicamentos para o seu irmão doente.

- 5 O processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio foi iniciado na sequência de um pedido do Apelativen prokuror (Procurador do Ministério Público) junto da Apelativna prokuratura Sofia (Procuradoria do Ministério Público de Sófia), tendo em vista a anulação da sentença do Okrazhen sad Blagoevgrad e a remessa do processo a outra formação de julgamento desse órgão jurisdicional. O Procurador do Ministério Público pede, a título subsidiário, a anulação da sentença proferida em sede de recurso e a confirmação da decisão do Rayonen sad Blagoevgrad.

Principais argumentos das partes no processo principal

- 6 Segundo o Procurador do Ministério Público, o Okrazhen sad Blagoevgrad cometeu um erro jurídico material ao considerar que o ato em causa neste processo apenas apresentava um grau insignificante de perigosidade social. O Procurador do Ministério Público considera que os requisitos de aplicação do artigo 9.º, n.º 2, do NK, segundo os quais um ato que, embora apresente formalmente os elementos constitutivos de uma infração penal prevista pela lei, não deve ser considerado uma infração penal em razão da sua reduzida gravidade, ou porque manifestamente constitui um risco social negligenciável, não estão reunidos na medida em que o arguido foi punido várias vezes por infrações à ZDvP. O comportamento do arguido corresponde ao facto constitutivo da infração penal referida no artigo 343.º-C, n.º 3, do NK, conjugado com o seu n.º 1, e não é necessário, para esta infração, que a ameaça para a sociedade se concretize realmente.
- 7 O órgão jurisdicional de reenvio não refere nenhum argumento do arguido.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 O órgão jurisdicional de reenvio constata que a Diretiva 2006/126 habilita os Estados-Membros a adotarem as suas próprias disposições nacionais em matéria

penal e policial que prevejam medidas penais ou administrativas ligadas à apreensão ou à anulação da carta de condução.

- 9 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de desrespeito das condições previstas no regime instituído por essa legislação, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Contudo, são obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais e, deste modo, também segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade (Acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 21 e a jurisprudência aí referida, bem como Despacho de 12 de julho de 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, não publicado, EU:C:2018:574, n.º 26). Em especial, as medidas repressivas permitidas pela legislação nacional não devem exceder os limites do que é necessário para atingir os objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o presente litígio tem por objeto a aplicação do direito da União no domínio da política comum dos transportes e, em especial, de medidas destinadas a melhorar a segurança rodoviária. Entende que, no caso em apreço, o juiz búlgaro, na medida em que aplica o direito da União, pode ter em conta o artigo 49.º da Carta uma vez que, por força do artigo 51.º da Carta, esta é aplicável no processo principal.
- 11 Para transpor a Diretiva 2006/126 para o direito nacional, o legislador búlgaro adotou alterações à ZDvP e aos referidos Naredba n.º 3, de 11 de maio de 2011, Naredba n.º 3, de 29 de agosto de 2011, e Naredba n.º 31, de 26 de julho de 1999. Por outro lado, a legislação relativa às sanções aplicáveis às infrações à exigência de conduzir um veículo a motor munido de uma carta de condução regularmente emitida e válida já estava em vigor antes da adoção da diretiva. Em especial, os elementos constitutivos do crime regulado no artigo 343.º-C, n.ºs 1 e 2, do NK foram previstos em 1995 e as contraordenações referidas no artigo 177.º, n.º 1, da ZDvP existem desde a aprovação desta lei em 1999.
- 12 Em 2016, foi previsto um novo tipo de crime, a saber, o regulado no artigo 343.º-C, n.º 3, do NK, que pune a condução de um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva que consiste na suspensão da carta de condução. Ora, uma contraordenação completamente idêntica já está prevista no artigo 177.º, n.º 1, ponto 2, da ZDvP desde a aprovação desta lei em 1999.
- 13 O órgão jurisdicional de reenvio indica que, até à introdução deste novo tipo de crime no artigo 343.º-C, n.º 3, do NK em 2016, a existência de uma relação de subsidiariedade entre o direito penal e o direito contraordenacional resultava de maneira clara e inequívoca das infrações referidas no artigo 343.º-C, n.ºs 1 e 2, do NK. Assim, por força do artigo 343.º-C, n.º 1, do NK, é punível qualquer pessoa que conduza um veículo a motor durante o cumprimento da pena de apreensão da

carta de condução depois de ter sido condenada pelo mesmo ato a título de uma contraordenação. O artigo 343.º-C, n.º 2, do NK prevê que é punível qualquer pessoa que pratique tal ato no prazo de um ano a contar da sua punição pela contraordenação que consiste em conduzir um veículo sem carta de condução. Daqui resulta que, no que respeita às duas infrações visadas no artigo 343.º-C, n.ºs 1 e 2, do NK, é feita uma distinção clara entre a responsabilidade penal e a responsabilidade administrativa, constituindo a aplicação prévia de uma sanção administrativa uma condição necessária para a acusação por essas infrações. Logo, em ambos os casos, a responsabilidade penal é subsidiária da responsabilidade por contraordenação.

- 14 Em contrapartida, o novo tipo de crime previsto no artigo 343.º-C, n.º 3, do NK não exige a aplicação prévia de uma sanção administrativa para que haja responsabilidade penal. Nestas condições, faltam critérios objetivos para delimitar a infração penal referida no artigo 343.º-C, n.º 3, do NK face à contraordenação já existente e totalmente idêntica prevista no artigo 177.º, n.º 1, ponto 2, da ZDvP. As diferenças entre os referidos factos constitutivos de uma infração penal e de uma contraordenação residem nas sanções respetivamente previstas e nas regras processuais (penais ou administrativas) para a sua aplicação, mas não nos elementos objetivos.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio constata que o legislador não apresentou nenhuma justificação concreta para a criminalização da condução de um veículo durante o período de suspensão da carta de condução. Com efeito, o primeiro projeto de lei que altera e completa o NK não previa alterações nem aditamentos ao artigo 343.º-C do NK. A proposta de adoção de um novo n.º 3 desta disposição só foi apresentada por dois deputados após a adoção do projeto de lei em primeira leitura. Os dois deputados basearam esta proposta numa frase da qual resulta que consideravam o novo tipo de crime proposto como sendo idêntico aos tipos de crime referidos no artigo 343.º-C, n.ºs 1 e 2, do NK. As razões que justificam a inserção do novo n.º 3 no artigo 343.º-C do NK não foram discutidas na Comissão dos Assuntos Jurídicos nem nos debates relativos à primeira e segunda leituras do projeto de lei em sessão plenária da Narodno sabranie (Assembleia Nacional).
- 16 Nos termos do artigo 11.º, n.º 3, da Zakon za normativnite aktove (Lei sobre os atos normativos, a seguir «ZNA»), as normas jurídicas são revogadas, alteradas ou completadas por uma disposição expressa do novo ato modificativo ou complementar. Na sequência do aditamento, em 2016, do novo n.º 3 ao artigo 343.º-C, o tipo de contraordenação previsto no artigo 177.º, n.º 1, ponto 2, da ZDvP não foi expressamente eliminado, apesar de o legislador ter tido a oportunidade de o fazer quando foram introduzidas outras alterações a este artigo 177.º, em 2018. Todavia, o referido tipo de contraordenação manteve-se inalterado.
- 17 A doutrina e a jurisprudência búlgaras consideram uniformemente que a distinção fundamental entre a responsabilidade contraordenacional e a responsabilidade

penal se opera em função do grau de perigo que o ato representa para a sociedade. Todavia, o legislador não previu circunstâncias objetivas suplementares que estabeleçam um elevado grau de perigosidade social do referido ato e que tornem necessária a sua criminalização. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, durante o período de suspensão da carta de condução, a condução de um veículo a motor é menos perigosa para o público do que a condução de um veículo a motor pelo autor de uma infração a quem já tenha sido retirado o direito de conduzir e aplicada uma sanção por esse ato em procedimento administrativo.

- 18 Com efeito, na falta de critérios objetivos que permitam determinar se o ato constitui uma infração penal ou uma contraordenação, a apreciação é realizada inteiramente no exercício do poder discricionário da autoridade administrativa, que pode aplicar uma sanção administrativa sob a forma de uma coima ou ainda pedir ao Ministério Público que instaure um processo penal por uma infração penal cometida. Nestas condições, a aplicação paralela da norma penal do artigo 343.º-C, n.º 3, do NK e da norma contraordenacional do artigo 177.º, n.º 1, ponto 2, da ZDvP tem por efeito tratar os autores de uma infração de forma diferente por um mesmo ato, na medida em que lhes podem ser aplicadas sanções com gravidade diferente: uma pena privativa de liberdade até 3 anos bem como uma sanção pecuniária de 200 a 1 000 Leva (BGN), caso se entenda ter sido cometida uma infração penal, ou uma sanção pecuniária de 100 a 300 Leva (BGN), caso se entenda ter sido cometida uma contraordenação.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio refere que a diferença de tratamento entre situações semelhantes é contrária ao princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos, consagrado no artigo 6.º da Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituição da República da Bulgária). O facto de os cidadãos não poderem prever as consequências de um ato é incompatível com os princípios fundamentais do direito da União, como os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Além disso, a falta de concordância, na lei, entre a perigosidade social e a natureza penal do ato é contrária ao artigo 49.º da Carta, que consagra o princípio da legalidade no contexto dos crimes e das penas, bem como o da proporcionalidade, uma vez que, em circunstâncias idênticas, um ato pode constituir simultaneamente uma infração penal e uma contraordenação, o que conduz a uma discrepância entre a gravidade do ato e a gravidade da sanção prevista.
- 20 É por esta razão que a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais búlgaros diverge nos casos de condução de um veículo a motor durante o cumprimento de uma medida administrativa coerciva pela qual é apreendida a carta de condução. O órgão jurisdicional de reenvio dá exemplos concretos quer de sentenças que aceitam a opinião do procurador segundo a qual o ato deve ser qualificado de infração penal, quer de sentenças em que os órgãos jurisdicionais decidem que o ato constitui uma contraordenação e declaram os arguidos não culpados dos atos que lhes são imputados na acusação. Também é feita referência a casos em que o Ministério Público pôs termo ao processo penal e foi aplicada uma sanção administrativa ao autor da infração.

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio examina igualmente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Indica que, nos termos do Acórdão de 3 de maio de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, n.ºs 49 e 50), o princípio da legalidade no contexto de crimes e penas exige que a lei defina claramente os crimes e as penas cominadas. Esse requisito está preenchido quando o sujeito jurídico pode saber, com base na redação da norma pertinente e, se necessário, recorrendo à interpretação que dela é dada pelos tribunais, quais os atos e omissões que o fazem incorrer em responsabilidade penal. O órgão jurisdicional de reenvio cita também o Acórdão de 12 de fevereiro de 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, n.ºs 59 e 60), segundo o qual a aplicação de uma medida de privação de liberdade pressupõe a existência de uma base legal que a justifique, e que deve satisfazer as exigências de clareza, previsibilidade e acessibilidade, para evitar qualquer risco de arbitrariedade.
- 22 O órgão jurisdicional de reenvio cita ainda o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 2010 no processo *Medvedyev c. França*, no qual se indica que o critério de legalidade exige que «todas as leis sejam suficientemente determinadas para evitar qualquer risco de arbitrariedade e para permitir aos cidadãos prever, se for caso disso após ter recorrido a aconselhamento especializado, numa medida razoável tendo em conta as circunstâncias do processo, as consequências que pode resultar de um determinado ato».