

**Processo C-372/23****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:**

13 de junho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Administrativen sad Haskovo (Tribunal Administrativo de Haskovo, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

1 de junho de 2023

**Recorrente:**

VU

**Recorrida:**

Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas kam Agentsia «Mitnitsi» (Direção Regional da Agência Aduaneira de Burgas)

**Intervenientes:**

Okrazhna prokuratura Haskovo (Procuradoria Regional de Haskovo)

**Objeto do processo principal**

Recurso de cassação de um acórdão que confirma uma decisão sancionatória pela qual uma autoridade aduaneira aplicou uma coima pela prática da infração aduaneira de «contrabando aduaneiro» e declarou perdidas a favor do Estado as mercadorias objeto da infração.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

## Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 15.º, em conjugação com o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como a prevista no artigo 233.º, n.º 1, do Zakon za mitnitsite (Código Aduaneiro) (a seguir «ZM»), em conjugação com o artigo 7.º da Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Lei das Infrações e Sanções Administrativas) (a seguir «ZANN»), que, no caso de uma infração aduaneira cometida por falta de diligência devido ao incumprimento da forma prescrita para a declaração das mercadorias transportadas através da fronteira nacional, prevê a aplicação de uma sanção por contrabando cometido de forma não dolosa? É admissível uma disposição nacional que, nestes casos, permita qualificar a infração como contrabando aduaneiro cometido por negligência, ou o dolo é um elemento constitutivo obrigatório do contrabando aduaneiro?

2. Deve o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como a prevista no artigo 233.º, n.º 1, do ZM, em conjugação com o artigo 7.º da ZANN, segundo a qual uma primeira infração abrangida pelo conceito de «contrabando aduaneiro», cometida com dolo ou negligência, é punível com uma sanção da mesma natureza e montante, a saber, uma «coima» compreendida entre 100 % e 200 % do valor aduaneiro do objeto da infração?

3. Deve o artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como a prevista no artigo 233.º, n.º 6, do ZM, que prevê como sanção administrativa adicional a perda (perda de objetos a favor do Estado) das mercadorias ou dos bens objeto da infração e cuja posse não é proibida? A perda do objeto da infração é admissível nos casos em que o bem perdido pertence a outra pessoa que não o infrator?

4. Deve o artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 952/2013, em conjugação com o artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que é inadmissível uma disposição nacional como a prevista no artigo 233.º, n.º 6, do ZM, que, além da sanção consubstanciada numa «coima», prevê como sanção adicional a perda (perda de objetos a favor do Estado) das mercadorias ou dos bens objeto da infração e cuja posse não é proibida, por constituir uma ingerência de natureza sancionatória desproporcionada no direito de propriedade, que é desproporcionada em relação ao objetivo legítimo prosseguido, nos seguintes casos: de um modo geral, nos casos em que o bem perdido, que foi objeto da infração, pertence ao infrator e nos casos em que pertence a um terceiro que não é o infrator e, em particular, nos casos em que o infrator não cometeu a infração a título doloso, mas a título negligente?

5. Deve o artigo 5.º, [ponto] 3, do Regulamento (UE) n.º 952/2013, em conjugação com o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União

Europeia, ser interpretado no sentido de que as autoridades que realizam controlos aduaneiros devem respeitar as disposições do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, em especial os artigos 6.º a 10.º, e de que é inadmissível uma disposição nacional como a prevista no artigo 233.º, n.º 1, do ZM, em conjugação com o artigo 7.º, n.º 2, da ZANN, segundo a qual podem ser aplicadas sanções por comportamento doloso a pessoas que tenham violado o direito aduaneiro de modo formal e negligente e pode ser ordenada a perda a favor do Estado do objeto da infração pertencente a um terceiro, em conformidade com o artigo 233.º, n.º 6, do ZM, sem que a pessoa que agiu com negligência tenha sido previamente informada sobre a forma como deve comportar-se em conformidade com a lei e sobre o modo como deve preencher corretamente os seus documentos relativos ao transporte de mercadorias por uma fronteira externa da União Europeia, nos termos previstos na lei?

### **Disposições e jurisprudência da União**

Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (a seguir «Regulamento n.º 952/2013») – Artigos 5.º, 15.º, 42.º e 198.º

Decisão-Quadro 2005/212/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime (a seguir «Decisão-Quadro 2005/212») – Artigos 2.º e 4.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») – Artigos 17.º, 41.º, 47.º e 49.º

Código Europeu de Boa Conduta Administrativa – Artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º

Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo e Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, n.ºs 1 e 2 do dispositivo)

### **Disposições do direito nacional**

Zakon za mitnitsite (Código Aduaneiro) (a seguir «ZM») – Artigos 16.º, 66.º e 233.º

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Lei das Infrações e Sanções Administrativas) (a seguir «ZANN») – Artigos 6.º, 7.º, 11.º, 28.º, 36.º e 58.ºd

Nakazatelen kodeks (Código Penal) (a seguir «NK») – Artigos 11.º e 242.º

## Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Por ordem de um inspetor aduaneiro no âmbito do procedimento pré-contencioso, VU, Novi Pazar, República da Sérvia, foi submetido a julgamento como arguido, tendo sido acusado de ter cometido uma infração objeto de ação penal *ex officio* ao transportar, em 28 de maio de 2021, através do ponto de passagem fronteiriço Kapitan Andreevo, município de Svilengrad, território de Haskovo, com um camião da marca «Mercedes» com semirreboque, mercadorias para fins comerciais em grandes quantidades através da fronteira nacional da República da Turquia para a República da Bulgária, sem o conhecimento e a autorização das autoridades aduaneiras, a saber: placas de alumínio de 6 mm [de altura] e de 2,80 x 1,30 m de tamanho, no total de 728 m<sup>2</sup>, placas de alumínio de 12 mm [de altura] e 3,66 x 1,40 m de tamanho, no total de 459,62 m<sup>2</sup>, bem como placas de alumínio de 6 mm [de altura] e 2,80 x 1,30 m de tamanho, no total de 152,88 m<sup>2</sup>, tudo somado 1 340,5 m<sup>2</sup>, no valor total de 72 711,00 levs (BGN) (crime previsto no artigo 242.º, n.º 1, alínea e), do NK).
- 2 Por ordem de um procurador da Okrazhna prokuratura Haskovo (Procuradoria Regional de Haskovo), o processo penal foi arquivado por insuficiência de provas, tendo as provas materiais sido devolvidas ao diretor da Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas (Direção Regional Aduaneira de Burgas) para análise.
- 3 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a característica que distingue o crime de contrabando agravado (artigo 242.º, n.º 1, alínea e), do NK) da contraordenação de contrabando aduaneiro (artigo 233.º do Código Aduaneiro) é o valor do objeto contrabandeado.
- 4 No decurso do processo, foi elaborado um parecer na Direção Regional Aduaneira de Burgas, no qual se constatou que o valor aduaneiro das mercadorias descritas ascendia a 73 140,06 BGN.
- 5 Em 10 de dezembro de 2021, o diretor-adjunto da Direção Regional Aduaneira de Burgas emitiu um despacho de aplicação de coima, através do qual aplicou uma coima a VU por violação do artigo 233.º, n.º 1, do ZM, com base nesta disposição, no montante de 73 140,06 BGN (n.º I) e foi declarada a perda a favor do Estado de placas de alumínio de 6 mm [de altura] e de 2,80 x 1,30 m de tamanho, no total de 728 m<sup>2</sup>, placas de alumínio de 12 mm [de altura] e 3,66 x 1,40 m de tamanho, no total de 307,44 m<sup>2</sup>, placas de alumínio de 12 mm [de altura] e 3,66 x 1,54 m de tamanho, no total de 152,88 m<sup>2</sup>, bem como placas de alumínio de 4 mm [de altura] e 2,88 x 1,30 m de tamanho, no total de 152,88 m<sup>2</sup>, tudo somado 1 340,5 m<sup>2</sup>, com um valor aduaneiro de 73 140,06 BGN (n.º II). O n.º III do referido despacho de aplicação de coima determinou que o camião articulado com o trator da marca «Mercedes» e o semirreboque, dois certificados de matrícula e uma chave de contacto, detidos pela pessoa coletiva ZEBEX D.O.O., República da Sérvia, **não** seriam declarados perdidos a favor do Estado, mas seriam entregues à proprietária ou a uma pessoa por ela mandatada.

- 6 Os n.ºs I e II do despacho de aplicação de coima foram contestados por VU no Rayonen sad Svilengrad (Tribunal de Primeira Instância de Svilengrad). Por Acórdão de 17 de janeiro de 2022, este órgão jurisdicional confirmou o despacho. O órgão jurisdicional constatou que VU tinha, de facto, transportado e importado para a Bulgária mercadorias de natureza e quantidade comercial sem conhecimento e autorização das autoridades aduaneiras, cometendo assim a infração de «contrabando aduaneiro», de acordo com o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, na segunda modalidade especificada («transporte»), uma vez que não tinha cumprido previamente a obrigação de declaração escrita das mercadorias transportadas. O Rayonen sad Svilengrad acrescentou que o facto de o demandante ter comunicado oralmente que as mercadorias que transportava pesavam cerca de 23 000 kg não preenche de modo algum as características do conceito de «declaração», uma vez que uma declaração inclui uma indicação exaustiva, precisa e inequívoca dos artigos transportados e das quantidades de cada artigo numa declaração aduaneira escrita. A declaração oral é admissível quando as mercadorias não têm carácter comercial, quando têm carácter comercial, mas se encontram nas bagagens pessoais do viajante e noutros casos. Perante os factos provados, pode logicamente concluir-se que o demandante foi culpado de uma falta de diligência, uma vez que, se tivesse cumprido com maior diligência as suas obrigações, teria verificado desde o início do transporte que as mercadorias efetivamente transportadas não correspondiam às descritas nos documentos de transporte. Uma vez que a falta de diligência consubstancia negligência e tendo em consideração o artigo 7.º, n.º 2, da ZANN, e o facto de a negligência como grau de culpabilidade na prática de uma infração não estar expressamente excluída por lei, de acordo com o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, os elementos constitutivos da referida infração estão indubitavelmente reunidos.
- 7 O Rayonen sad Svilengrad considerou que a natureza e o alcance da sanção administrativa tinham sido corretamente aplicados. Em conformidade com o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, foi aplicada uma coima correspondente a 100 % do valor aduaneiro das mercadorias não declaradas, a saber, 73 140,06 BGN. O despacho de aplicação de coima é igualmente legal e correto no que respeita à perda a favor do Estado das mercadorias objeto da infração. A ordem é totalmente legal nessa parte, uma vez que se baseia na base legal aplicável (artigo 233.º, n.º 6, do ZM).

### **Principais argumentos das partes no processo principal**

- 8 VU alega que a infração de «contrabando aduaneiro» não pode ser cometida com o grau de culpabilidade de «negligência», uma vez que o conceito de «contrabando» já inclui implicitamente a existência de uma intenção. No caso em apreço, a infração foi cometida por negligência, mas a disposição constante do artigo 233.º do ZM aplicada pela autoridade competente em matéria contraordenacional visa combater o crime de contrabando doloso. A aplicação de uma sanção, a saber, de uma coima de 100 % a 200 % do valor aduaneiro das

mercadorias não declaradas (no caso em apreço, 100 %), não corresponde, portanto, ao objetivo da lei.

- 9 VU alega ainda que o despacho de aplicação de coima declarou perdas a favor do Estado mercadorias que pertenciam a um terceiro alheio à infração cometida. Os painéis de alumínio declarados perdidos a favor do Estado, no valor total de 73 140,06 BGN, pertencem a uma empresa sérvia e não foram, por negligência, declarados às autoridades aduaneiras na forma prescrita pela transportadora.
- 10 Em relação a esta argumentação, VU alega que o despacho de aplicação de coima viola o direito da União Europeia. A este respeito, alega, em especial, que o comportamento dos funcionários aduaneiros durante o controlo não respeitou os artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (a seguir «Código») e o artigo 41.º da Carta e que, no caso em apreço, foi considerado responsável em violação do artigo 7.º do Código. Comunicou oralmente as informações necessárias aos funcionários aduaneiros, razão pela qual não se pode considerar que importou (transportou) mercadorias, que não foram declaradas na forma prescrita, através da fronteira nacional por negligência e sem o conhecimento e sem a autorização das autoridades aduaneiras. O demandante salienta que o despacho de aplicação de coima, que foi confirmado pelo Tribunal de Primeira Instância, ordenou, além da coima, a perda a favor do Estado das mercadorias não declaradas pertencentes a outra pessoa, sanção que não está prevista no artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 952/2013. A Decisão-Quadro 2005/212 é aplicável *per argumentum a fortiori* e o seu artigo 2.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 17.º, n.º 1, da Carta, bem como o seu artigo 4.º, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, devem igualmente ser interpretados, com base no Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 14 de janeiro de 2021, no processo C-393/19, no sentido de que são igualmente aplicáveis nos casos em que o comportamento não constitui um crime, mas uma contraordenação. O contrabando só pode, portanto, ser cometido com dolo e o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, não é aplicável aos atos negligentes, não obstante o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da ZANN, o artigo 4.º da Decisão-Quadro 2005/212 e o artigo 47.º da Carta não permitirem a perda, no âmbito de um processo penal, de bens pertencentes a uma pessoa diferente do autor da infração, sem que essa pessoa disponha de vias de recurso efetivas.
- 11 Pelos motivos expostos, VU pede a anulação da sentença recorrida e do despacho de aplicação de coima por ela confirmado. Se a instância de cassação constatar que o direito nacional não foi aplicado em conformidade com o direito da União, solicita-se ao órgão jurisdicional de reenvio que submeta ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial sobre a interpretação de disposições do direito da União.
- 12 A recorrida alega que o recurso de cassação é improcedente.

- 13 A Procuradoria Regional de Haskovo declara que se pronunciará sobre o recurso de cassação no decurso do processo principal. Esta considera que o pedido de reenvio prejudicial deve ser indeferido.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 14 O órgão jurisdicional de reenvio admite que o facto de não existir na *lex specialis* do ZM (Código Aduaneiro) uma disposição legal que distinga entre a prática dolosa e a prática negligente da contraordenação prevista no artigo 233.º, n.º 1, do ZM pode ser contrário ao direito da União. A este respeito, considera que a questão de saber se VU cometeu uma contraordenação e de que modo deve ser punido pode não ter sido tratada de forma equitativa pela autoridade aduaneira na aceção do artigo 41.º, n.º 1, da Carta. A aplicação de uma sanção sem critério de distinção baseado no grau de culpabilidade implica a aplicação da disposição legal nacional invocada a todas as pessoas que preencham os pressupostos objetivos da infração referida nessa disposição, o que implica que as pessoas em causa sejam tratadas da mesma forma, sem ter em conta o facto de, em alguns casos, os infratores poderem não ter tido a intenção ou ter tentado introduzir ou transportar mercadorias através da fronteira nacional sem o conhecimento nem a autorização das autoridades aduaneiras. A abordagem adotada pelo legislador nacional no caso em apreço pode ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade entre a pena e a infração, o que deve ser considerado incompatível com o artigo 49.º, n.º 3, da Carta. Neste contexto, pode igualmente sustentar-se que a atuação das autoridades aduaneiras não está em conformidade com os artigos 6.º a 10.º do Código. A disposição aplicável no caso em apreço não permite, em todos os casos, que a pessoa punida tenha a faculdade legal de provar que não cometeu os seus atos dolosamente e, assim, obter eventualmente uma redução, uma anulação ou uma conversão da sanção numa sanção menos severa. Estas alternativas são deixadas à apreciação das autoridades competentes em matéria contraordenacional que podem decidir desta forma, ao abrigo do artigo 28.º da lei geral, a saber, a ZANN. Uma segunda possibilidade semelhante a este respeito é a obtenção de um acordo ao abrigo do artigo 58.ºd da ZANN.
- 15 Por outro lado, é concebível que as disposições nacionais pertinentes no caso em apreço sejam conformes com o direito da União e que o Estado (no caso em apreço, através das autoridades aduaneiras), ao aplicá-las, atue em conformidade com o artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, e com o artigo 42.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 952/2013, ou não viole o artigo 41.º, n.º 1, ou o artigo 49.º, n.º 3, da Carta, ou outras disposições do direito da União, e que as autoridades aduaneiras não tenham violado o Código.
- 16 Em seguida, importa recordar que, no seu Acórdão de 14 de janeiro de 2021, no processo C-393/19, relativo a um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Apelativen sad Plovdiv (Tribunal de Recurso de Plovdiv, Bulgária), o Tribunal de Justiça decidiu o seguinte:

«O artigo 2.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2005/212/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime, lido à luz do artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite a declaração de perda de um instrumento utilizado na prática de uma infração de contrabando qualificada, quando este pertence a um terceiro de boa-fé.

2) O artigo 4.º da Decisão-Quadro 2005/212, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, no âmbito de um processo penal, permite a declaração de perda de um bem pertencente a uma pessoa diferente da que praticou a infração penal, sem que a primeira pessoa disponha de uma via de recurso efetiva.»

- 17 A análise efetuada no referido acórdão do Tribunal de Justiça incidia sobre uma regulamentação nacional da República da Bulgária, a saber, o artigo 242.º, n.ºs 7 e 8, do NK [entretanto, o n.º 8 foi declarado inconstitucional por acórdão do Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional) da República da Bulgária, mas o n.º 7 ainda se encontra em vigor]. De acordo com o artigo 242.º, n.º 7, do NK, o objeto de contrabando é declarado perdido a favor do Estado, independentemente de quem seja o seu proprietário. Se já não existir ou tiver sido alienado, é ordenada a perda do seu valor equivalente de acordo com os preços de retalho nacionais.
- 18 A perda a favor do Estado do objeto da infração, ordenada pelo n.º II do despacho de aplicação de coima, que foi confirmado pelo Tribunal de Primeira Instância de Svilengrad, constitui um caso semelhante ao do artigo 242.º, n.º 7, do NK, com a diferença de que a perda do objeto no presente caso é devida a uma contraordenação (nos termos do artigo 233.º, n.º 1, do ZM) e não a um crime.
- 19 Pelas razões acima expostas, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie expressamente sobre a perda do objeto de uma contraordenação de acordo com o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, ou que se determine se o artigo 233.º, n.º 6, do ZM viola o direito da União.
- 20 Atendendo ao artigo 17.º da Carta e ao artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 952/2013, é razoável considerar que a perda do objeto da infração viola os direitos de VU. A análise da questão da perda do objeto da infração a favor do Estado é pertinente no caso em apreço, uma vez que o infrator é responsável perante o proprietário das mercadorias que transporta. Por este motivo, a declaração de perda das mercadorias através de um despacho de aplicação de coima pode reverter para a esfera jurídica de VU, na medida em que possam ser intentadas ações de regresso ou formulados outros pedidos contra ele.
- 21 Por outro lado, pode argumentar-se que a perda a favor do Estado do objeto da infração, em conformidade com o artigo 233.º, n.º 6, do ZM, é um ato jurídico

lícito, que está em conformidade com o artigo 2.º da Decisão-Quadro 2005/212, com o artigo 42.º e com o artigo 198.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 952/2013, e com outras disposições do direito da União e que é compatível com as disposições do Código.

- 22 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 7.º, n.º 2, da ZANN, que constitui a disposição geral em relação ao artigo 233.º, n.º 1, do ZM, foi introduzido pelo legislador tendo em conta o menor perigo público resultante de contraordenações em comparação, por exemplo, com as infrações previstas no NK (Código Penal), que enumera os casos em que está prevista uma sanção dependente do grau de culpabilidade (dolo ou negligência). Por conseguinte, pode considerar-se que a sanção prevista no artigo 233.º, n.º 1, do ZM, não excede o conteúdo normativo do artigo 42.º do Regulamento n.º 952/2013 e não viola o artigo 49.º, n.º 3, da Carta. Além disso, o artigo 233.º, n.º 1, do ZM, prevê uma sanção máxima de 100 % a 200 % do valor aduaneiro das mercadorias, o que significa que a autoridade competente em matéria contraordenacional aplica esta disposição tendo em conta todos os factos e circunstâncias do caso, incluindo o grau de culpabilidade.
- 23 Pelas razões acima expostas, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário, a fim de resolver adequadamente o litígio que lhe foi submetido, submeter as questões que formulou, ao abrigo do artigo 267.º, terceiro parágrafo, em conjugação com o primeiro parágrafo, alíneas a) e b), TFUE, e solicitar que o processo seja apenso ao processo C-717/22 do Tribunal de Justiça da União Europeia para apreciação conjunta.
- 24 O processo C-717/22 do Tribunal de Justiça da União Europeia diz respeito a um pedido de decisão prejudicial ao abrigo do artigo 19.º, n.º 3, alínea b), TUE, em conjugação com o artigo 267.º TFUE (processo previsto nos artigos 93.º e seguintes do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça). As questões prejudiciais foram formuladas no âmbito de um processo contraordenacional pendente no Rayonen sad Svilengrad desde 2022 devido a um recurso interposto pela Sistem Lux OOD, Sérvia.