

**Processo C-369/23****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:**

9 de junho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

9 de junho de 2023

**Demandante e recorrente em cassação:**

«Vivacom Bulgaria» EAD

**Demandados e recorridos em cassação:**

Varhoven administrativen sad  
Natsionalna agentsia za prihodite

**Objeto do processo principal**

Ação de indemnização contra o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária, a seguir «VAS») no montante do imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «IVA») pago

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

Compatibilidade com o direito da União da legislação nacional em matéria de competência para conhecer das ações de indemnização intentadas contra o VAS

Artigo 267.º TFUE

## **Questão prejudicial**

O artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia opõem-se a uma regulamentação nacional, como o artigo 2.º-c, n.º 1, ponto 1, da Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Lei relativa à Responsabilidade Civil do Estado e das Autarquias, a seguir «ZODOV»), em conjugação com o artigo 203.º, n.º 3 e o artigo 128.º, n.º 1, ponto 6, do Administrativnoprotsesualen kodeks (Código de Procedimento Administrativo, a seguir «APK»), segundo a qual uma ação de indemnização por danos causados por uma violação do direito da União intentada contra o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) como demandado deve ser apreciada em última instância por este órgão jurisdicional?

## **Disposições de direito da União invocadas e jurisprudência da União**

Artigo 4.º, n.º 3, TUE, artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»)

Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, nomeadamente os seus artigos 14.º, n.º 1, 24.º e 56.º, n.º 1, alínea i)

Acórdão de 3 de maio de 2012, C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (a seguir «Acórdão Lebara»)

## **Disposições de direito nacional invocadas**

Administrativnoprotsesualen kodeks (Código de Procedimento Administrativo, a seguir «APK»), artigo 1.º, n.º 3, artigo 128.º, n.º 1, ponto 6, artigo 203.º

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Lei relativa à Responsabilidade Civil do Estado e das Autarquias, a seguir «ZODOV»), artigo 2.º-c

Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (Lei relativa ao Imposto sobre o Valor Acrescentado, a seguir «ZDDS»), artigo 12.º, n.º 1, artigo 21.º, n.ºs 1 e 3

## **Apresentação sucinta dos factos e do processo**

- 1 O processo principal tem origem num recurso de cassação interposto pela «Bulgarska telekomunikatsionna kompania» EAD, sediada em Sófia (a seguir «BTK») (atualmente «Vivacom Bulgaria» EAD), do Acórdão n.º 2565/18.04.2022 do Administrativen sad – Sofia grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária, a seguir «ASSG»), que julgou improcedente a ação intentada pela BTK, com base no artigo 2.º-c da ZODOV, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, contra o VAS e a Natsionalna agentsia za prihodite

(Agência Nacional de Cobrança de Impostos, a seguir «NAP»). Nesta ação, a BTK alegou ter sofrido um prejuízo correspondente às dívidas de IVA pagas na sequência do aviso de liquidação de imposto n.º 2900-1200127/20.06.2012 emitido pela NAP e confirmado por acórdãos do ASSG e do VAS. A demandante pediu uma indemnização no montante correspondente às quantias pagas com base no aviso de liquidação de imposto [IVA no montante de 760 183,15 levs búlgaros (BGN) e juros no montante de 347 278,15 BGN], aos lucros cessantes e aos juros legais sobre estas quantias.

#### Procedimento de adoção e de impugnação do aviso de liquidação de imposto

- 2 Os factos relativos ao procedimento anterior de adoção e de impugnação do aviso de liquidação de imposto foram apurados pelo ASSG da seguinte forma no processo principal.
- 3 No período compreendido entre 2007 e 2008, a «BTK Mobile» EOOD, que sucedeu legalmente à BTK, emitiu faturas em nome da Alex Invest Cornert s.r.l. e da Danina Comert s.r.l. (a seguir designadas, em conjunto, «Alex Invest e Danina»), empresas registadas na Roménia, ao abrigo de contratos de compra e venda de cartões pré-pagos e *vouchers* para serviços de telecomunicações, sujeitos a IVA à taxa zero.
- 4 Na sequência de uma inspeção tributária, constatou-se que a colocação à disposição dos representantes das empresas romenas e a receção física por estes dos cartões e *vouchers* não foram provadas, pelo que o objeto das entregas consistia em prestações de serviços que, todavia, não estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 21.º, n.º 3, ponto 2, alínea h), da ZDDS, sendo o lugar da entrega, neste caso, o lugar onde o fornecedor exercia a sua atividade económica independente, a saber, a Bulgária, ou seja, o lugar da entrega foi determinado em conformidade com a regra geral prevista no artigo 21.º, n.º 1, da ZDDS.
- 5 Por conseguinte, a NAP emitiu o aviso de liquidação de imposto n.º 2900-1200127/20.06.2012r contra a BTK, imputando-lhe dívidas adicionais de IVA no montante total de 760 183,15 BGN. Após a notificação do aviso, a BTK liquidou às finanças este montante acrescido dos juros devidos. Este aviso foi objeto de recursos administrativo e judicial.
- 6 No recurso administrativo, o aviso de liquidação de imposto foi confirmado com o fundamento de que os destinatários das prestações de serviços não eram sujeitos passivos estabelecidos noutro Estado-Membro, uma vez que não existia qualquer prova da entrega dos cartões às empresas romenas. Os requisitos previstos no artigo 21.º, n.º 3, da ZDDS, nos termos dos quais as prestações de serviços podem ser consideradas isentas de imposto, não estão, portanto, preenchidos.
- 7 O ASSG negou parcialmente provimento ao recurso nele interposto. Embora da descrição da entrega nas faturas conste: cartões pré-pagos e *vouchers* para prestações de serviços de telecomunicações, foi acordada uma entrega de bens,

uma vez que os cartões são bens que permitiriam a utilização futura dessas prestações de serviços. Os bens foram fornecidos em quantidades comerciais com vista à sua posterior revenda, e a BTK não prestou quaisquer serviços às empresas romenas, mas sim, eventualmente, aos consumidores finais. Assim sendo, devem ser aplicadas as regras relativas ao lugar da entrega dos bens. Os cartões e os *vouchers* não deixaram o armazém da BTK, onde foram depositados pelas empresas romenas com o objetivo de serem armazenados de forma segura, nem foram entregues em território búlgaro pela BTK às empresas romenas com base em protocolos de receção e de transferência nesse armazém, pelo que é aplicável o artigo 17.º, n.º 1, da ZDDS, segundo o qual se considera que o lugar da entrega de bens não expedidos ou transportados se situa no lugar onde se encontram os bens no momento da transferência da propriedade ou da entrega efetiva. Este lugar situava-se, portanto, em território búlgaro, e a BTK era devedora do IVA correspondente. Por conseguinte, o ASSG negou parcialmente provimento ao recurso.

- 8 Por Acórdão n.º 15282/16.12.2014, o VAS confirmou a decisão proferida em primeira instância. O VAS concordou plenamente com a conclusão do ASSG, de que a entrega tinha por objeto não prestações de serviços, mas sim bens. A BTK não podia invocar o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 9 de outubro de 2014 no processo C-492/13, Traum, EU:C:2014:2267, uma vez que «no caso em apreço, é pacífico que os cartões adquiridos foram entregues às empresas romenas num armazém situado em território nacional da “BTK Mobile” EOOD e que os cartões não deixaram o armazém da BTK, uma vez que ficaram aqui depositados com o objetivo de serem armazenados de forma segura». O VAS não se pronunciou sobre o Acórdão Lebara. Neste contexto, o VAS constatou que o artigo 17.º, n.º 1, da ZDDS, segundo o qual o lugar da entrega de um bem é aquele em que se encontram os bens no momento da transferência da propriedade ou da entrega efetiva, é aplicável e foi aplicado corretamente. Neste processo, a VAS decidiu na qualidade de órgão jurisdicional de última instância e o seu acórdão é definitivo (a seguir, o procedimento, que deu origem ao aviso de liquidação de imposto, e os processos judiciais relativos à sua impugnação, são designados por «litígio em matéria fiscal»).

#### Processo em primeira instância relativo à ação de indemnização

- 9 A ação, julgada improcedente pelo órgão jurisdicional de primeira instância (ASSG), foi intentada em 12 de dezembro 2019. A BTK alegou que a NAP e o VAS tinham violado o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e c), o artigo 14.º, n.º 1, o artigo 24.º e o artigo 56.º, n.º 1, alínea i), da Diretiva 2006/112, na versão em vigor entre dezembro de 2007 e junho de 2008, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Lebara.
- 10 Segundo a demandante, no litígio em matéria fiscal, a NAP e a VAS aplicaram erradamente as disposições do direito da União acima referidas relativas às prestações de serviços de telecomunicações, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Lebara. De acordo com este acórdão, as entregas de cartões

pré-pagos e *vouchers* constituem prestações de serviços de telecomunicações. O artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e c), o artigo 14.º, n.º 1, o artigo 24.º e o artigo 56.º, n.º 1, alínea i), da Diretiva 2006/112, violados, conferem aos operadores de telecomunicações, como a BTK, o direito de tratar as entregas de cartões pré-pagos e *vouchers* a distribuidores estabelecidos noutro Estado-Membro como prestações de serviços de telecomunicações cujo lugar de prestação se situa nesse outro Estado-Membro. A violação do direito da União é suficientemente caracterizada, uma vez que a jurisprudência do Tribunal de Justiça pertinente na matéria foi manifestamente ignorada. O Acórdão Lebara era do conhecimento da NAP no momento da adoção do aviso de liquidação de imposto, e do conhecimento do ASSG e do VAS antes da prolação das suas decisões, uma vez que a demandante fez repetidamente referência ao mesmo nos processos. Este acórdão foi decidido com base em factos semelhantes e é vinculativo para os demandados. Se o VAS tivesse tido dúvidas quanto à aplicabilidade do Acórdão Lebara à matéria de facto subjacente à impugnação do aviso de liquidação de imposto, este órgão jurisdicional deveria ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial.

- 11 Em contrapartida, no aviso de liquidação de imposto, a NAP constatou que as entregas de cartões pré-pagos e *vouchers* constituíam prestações de serviços, sendo, no entanto, o destinatário das prestações determinado não pela relação contratual com as empresas romenas, mas com base nas restantes circunstâncias destas prestações, nomeadamente, o lugar onde são entregues os cartões pré-pagos e os *vouchers*, se foram transportados para a Roménia e se podem ser utilizados para chamadas provenientes da Roménia. Porém, tais circunstâncias não são pertinentes para determinar o lugar da prestação dos serviços de telecomunicações.
- 12 O VAS, que decidiu do litígio em matéria fiscal em última instância, considerou que, sendo os cartões e *vouchers* vendidos em quantidades comerciais, estavam em causa entregas de bens que não deixaram a Bulgária. Por conseguinte, foi erradamente demonstrado que o lugar da entrega se situava na Bulgária e não na Roménia, onde os destinatários estão estabelecidos, e, como tal, as dívidas de IVA apuradas foram confirmadas.
- 13 No processo em primeira instância relativo à ação de indemnização, o ASSG concluiu o seguinte.
- 14 A ação foi corretamente intentada contra a NAP e o VAS, uma vez que as duas instituições estão obrigadas a aplicar corretamente o direito da União. Além disso, o VAS é uma entidade jurídica com competência para conhecer de ações por violação do direito da União cometida no exercício da sua atividade jurisdicional e, no caso em apreço, o VAS é o órgão jurisdicional de última instância.
- 15 Quanto às condições que dão origem à responsabilidade dos órgãos jurisdicionais pelos danos resultantes de uma violação do direito da União, o ASSG salientou que não é permitido decidir novamente quanto ao mérito um litígio encerrado por

uma decisão transitada em julgado do órgão jurisdicional demandado. Pelo contrário, importa verificar se a legislação pertinente para o litígio foi corretamente aplicada aos factos apurados.

- 16 No que diz respeito à condição segundo a qual as disposições do direito da União violadas conferem direitos aos particulares, o ASSG declarou que as disposições invocadas pela demandante determinavam o âmbito de aplicação do imposto e o lugar da prestação dos serviços de telecomunicações e conferiam, no caso em apreço, à demandante o direito de tratar as prestações como prestações fornecidas a um sujeito passivo estabelecido noutro Estado-Membro, sem as sujeitar ao IVA.
- 17 Quanto à condição relativa a uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, o ASSG constatou que a NAP tinha qualificado, corretamente, as entregas como prestações de serviços, tendo, todavia, considerado que o artigo 21.º, n.º 3, pontos 1 e 2, alínea h), da ZDDS não era aplicável, uma vez que não estava preenchida a condição relativa ao exercício da atividade económica dos destinatários noutro Estado-Membro. No que diz respeito às conclusões da NAP, o ASSG salientou que, no caso de uma prestação que não está sujeita a IVA porque o destinatário é um sujeito passivo estabelecido no território de outro Estado-Membro, há que verificar se a prestação foi efetivamente fornecida a esse sujeito passivo e se este está efetivamente estabelecido no território do outro Estado-Membro. Em especial, uma vez que não está demonstrado que os cartões pré-pagos foram recebidos por sujeitos passivos estabelecidos noutro Estado-Membro, a Administração Fiscal considerou que as condições para tratamento das entregas enquanto tais, cujo lugar de prestação estaria situado no estrangeiro, não estavam preenchidas, pelo que não existe uma violação caracterizada do direito da União, nomeadamente à luz de um dos objetivos reconhecidos e prosseguidos pela Diretiva 2006/112, a saber, a luta contra a fraude, a evasão e eventuais abusos fiscais.
- 18 No que se refere ao VAS, demandado, o ASSG declarou, relativamente à condição de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, que a conclusão do VAS, de que as entregas em causa constituem entregas de bens e não prestações de serviços, não é correta na medida em que é contrária aos artigos 14.º e 24.º da Diretiva 2006/112 e à sua interpretação no Acórdão Lebara. Todavia, o tratamento jurídico adequado das entregas em causa não teria conduzido a um resultado diferente daquele a que conduziu a impugnação do aviso de liquidação de imposto, uma vez que não se encontrava preenchida uma das condições necessárias para isentar o fornecedor de IVA nas faturas, nomeadamente, a prova de que os destinatários das entregas eram sujeitos passivos estabelecidos noutro Estado-Membro. Uma vez que a violação do direito da União em nada alterou, em última análise, a resolução do litígio, tal violação não pode ser considerada caracterizada e não apresenta qualquer nexo de causalidade com o prejuízo sofrido pela demandante, visto que o IVA e os juros correspondentes são devidos por força do aviso de liquidação de imposto definitivo, cuja adoção não constituiu uma violação do direito da União.

- 19 O ASSG considerou que o presente caso e o caso examinado no Acórdão Lebara não eram idênticos, uma vez que as entregas em causa, apesar de terem um conteúdo semelhante, apresentavam também diferenças significativas. Por exemplo, as entregas às empresas romenas não foram tratadas como duas entregas (aos distribuidores e aos utilizadores finais), mas apenas como uma entrega aos distribuidores. Da descrição dos factos no Acórdão Lebara deve concluir-se que este caso não dizia respeito à qualidade dos destinatários enquanto sujeitos passivos estabelecidos noutra Estado-Membro, nem à entrega efetiva dos cartões. No caso analisado pelos órgãos jurisdicionais búlgaros, não foi criada uma rede de distribuição no território romeno, nem foram entregues cartões pré-pagos aos consumidores na Roménia. No caso em apreço, o VAS negou as semelhanças entre os dois casos, com o fundamento de que a condição, segundo a qual o lugar das entregas se situava na Roménia e não na Bulgária, não tinha sido provada, tendo, por conseguinte, concluído corretamente do ponto de vista jurídico que não havia fundamento para aplicar a interpretação adotada no Acórdão Lebara.
- 20 Segundo o ASSG, não é necessário analisar a terceira condição – a existência de um nexo de causalidade direto entre a violação do direito da União e o dano – que dá origem à responsabilidade dos demandados, uma vez que não está demonstrada a segunda condição relativa a uma violação suficientemente caracterizada do direito da União.

#### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 21 A BTK, recorrente em cassação, pede a anulação do acórdão do ASSG por se revelar viciado, nomeadamente, por violação do direito substantivo, violação substancial das regras processuais e falta de fundamentação. A BTK alega que o próprio ASSG violou o direito da União e a jurisprudência do Tribunal de Justiça em diferentes aspetos do litígio.
- 22 Em especial, o órgão jurisdicional de primeira instância devia ter verificado, com base nos factos e nos elementos constitutivos da obrigação relativa ao IVA apurados no litígio em matéria fiscal, se as condições que dão origem à responsabilidade do Estado estavam preenchidas, não reapreciando quanto ao mérito o litígio que deu origem à sentença transitada em julgado, mas sim analisando se as disposições pertinentes do direito da União foram corretamente aplicadas nesse litígio e se a sua não aplicação ou a sua aplicação incorreta apresentavam um nexo de causalidade direto com o prejuízo sofrido pela demandante.
- 23 O órgão jurisdicional de primeira instância declarou a existência de uma violação de uma disposição do direito da União que confere direitos aos particulares. No entanto, as restantes conclusões são incorretas, na medida em que a violação do direito da União, resultante da qualificação das entregas controvertidas como bens e não como prestações de serviços no acórdão proferido pelo VAS, foi também claramente demonstrada pelo processo por infração da Comissão n.º EU Pilot

8498/1/TAXU instaurado contra a Bulgária. A violação é suficientemente caracterizada na medida em que a jurisprudência do Tribunal de Justiça pertinente na matéria foi manifestamente ignorada, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (C-224/01, C-446/04, C-429/09 e C-168/15). Os critérios enunciados no n.º 43 do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2006:391, estão igualmente preenchidos. O Acórdão Lebara é claro no que respeita à qualificação dos cartões telefónicos como prestações de serviços de telecomunicações, porém, tal não foi objeto de discussão no acórdão do VAS, embora esta situação tenha sido salientada no recurso de cassação. Além disso, a interpretação do Acórdão Lebara é abstrata, uma vez que este acórdão não limita a sua aplicação a situações como a que está em causa no processo principal.

- 24 A recorrente em cassação contesta igualmente a conclusão do órgão jurisdicional de primeira instância segundo a qual os factos do processo Lebara não correspondem aos do processo BTK. A BTK era um operador de telecomunicações devidamente autorizado, dispunha das infraestruturas para a prestação dos serviços em causa e de um acordo de itinerância para o território romeno, pelo que se tratou da entrega de cartões pré-pagos para serviços de telecomunicações a distribuidores estabelecidos noutra Estado-Membro. Noutra processo, que tinha por objeto a impugnação de um aviso de liquidação de imposto, que determinou a sujeição da BTK ao imposto relativamente a entregas de cartões telefónicos efetuadas à Danina noutros exercícios fiscais, o VAS decidiu em sentido contrário, considerando que não era devido IVA na Bulgária sobre essas entregas. No entanto, não teria sido necessário constatar obrigatoriamente as semelhanças dos dois processos, uma vez que o VAS, tendo dúvidas quanto à aplicabilidade da jurisprudência do Tribunal de Justiça no caso em apreço, deveria ter apresentado um pedido de decisão prejudicial. Caso contrário, o VAS está vinculado pela interpretação anterior do Tribunal de Justiça.
- 25 A recorrente em cassação contesta ainda os factos apurados relativamente à entrega dos cartões telefónicos no armazém da BTK, alegando que esta está demonstrada e que foi erradamente qualificada pelo VAS como entrega de bens. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de primeira instância deveria ter apreciado as condições da responsabilidade extracontratual com base nos factos apurados no âmbito do recurso interposto contra o aviso de liquidação de imposto, em vez de tirar novas conclusões acerca dos motivos da cobrança do IVA sobre as entregas efetuadas às empresas romenas, que, ao indicar que este aviso deveria ter sido confirmado por outras razões, se afastavam das conclusões da NAP constantes do aviso de liquidação de imposto.
- 26 A recorrente em cassação pede ao VAS que submeta ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. A recorrente em cassação salienta que o VAS é parte no processo e que já se pronunciou em primeira instância no sentido de que os pedidos contra ele deduzidos são inadmissíveis e/ou improcedentes. No presente recurso de cassação, o VAS tem a qualidade de parte diretamente afetada pela resolução do litígio e de órgão jurisdicional de última instância. Tal suscita



dúvidas quanto à questão de saber se a qualidade de parte é compatível com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, e o artigo 47.º da Carta. O facto de o VAS, enquanto órgão jurisdicional de última instância, apreciar o recurso da decisão que julgou improcedente a ação de indemnização por danos causados pela violação do direito da União pelo VAS, não cumpre a exigência de um processo equitativo num tribunal independente e imparcial, mesmo que a Secção que aprecie o recurso de cassação seja diferente da que decidiu definitivamente o litígio em matéria fiscal. A qualidade concomitante de parte no diferendo e de órgão jurisdicional de última instância neste litígio, bem como a posição já expressa em primeira instância pelo VAS, suscitam dúvidas particularmente fundadas quanto à imparcialidade de cada uma das suas Secções. A recorrente em cassação pede igualmente ao Tribunal de Justiça que interprete a questão de saber se, no caso em apreço, a qualificação das entregas como entregas de bens e não como prestações de serviços constitui uma violação suficientemente caracterizada do direito da União.

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

- 27 A presente Secção considera que a questão da competência do VAS deve ser submetida ao Tribunal de Justiça à luz das considerações que se seguem, antes de abordar, no caso em apreço, as questões relativas aos critérios, à natureza e ao alcance da análise dos elementos da responsabilidade por danos resultantes de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União.
- 28 As disposições do direito nacional aplicáveis no processo principal estão ligadas a disposições do direito da União. O processo principal tem origem numa ação de indemnização por danos resultantes de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União em matéria de IVA, alegadamente cometida pela NAP e pelo VAS. A recorrente em cassação invoca o direito previsto no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, a que a sua causa seja julgada por um tribunal independente e imparcial. Para determinar se existe uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar a aplicação do direito da União e da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de IVA no litígio em matéria fiscal.
- 29 O artigo 2.º-c da ZODOV regula o procedimento para o tratamento deste tipo de ações contra o Estado. No caso de danos resultantes da atividade jurisdicional dos tribunais administrativos e do VAS, e no caso de danos causados no âmbito ou no exercício da atividade administrativa, se a parte no litígio for um tribunal administrativo, o VAS ou uma entidade jurídica, este procedimento é regulado pelo APK. Em conformidade com o artigo 128.º, n.º 1, ponto 6, do APK, as ações de indemnização por atos ilegais de órgãos e funcionários administrativos, bem como as ações de indemnização baseadas na atividade jurisdicional dos tribunais administrativos e do VAS, são da competência dos tribunais administrativos. Por força da regra geral enunciada no artigo 131.º do APK, o procedimento previsto neste código de processo desenrola-se em duas fases. No presente processo, o

VAS é o órgão jurisdicional de última instância. Por conseguinte, em conformidade com estas disposições, os recursos interpostos a este título contra o VAS devem ser apreciados por este mesmo órgão jurisdicional em sede de última instância.

- 30 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se estas disposições nacionais cumprem as exigências previstas pelo artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, o direito a uma ação nos domínios abrangidos pelo direito da União, e pelo artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, o direito a ser julgado perante um tribunal independente e imparcial.
- 31 Por um lado, trata-se de uma decisão do legislador nacional que tem em conta as especificidades da atividade administrativa e a especialização da jurisprudência em matéria de contencioso administrativo.
- 32 Por outro lado, a recorrente em cassação não apresenta nenhum elemento concreto quanto à existência de circunstâncias que suscitem questões de imparcialidade subjetiva ou objetiva da Secção do VAS, uma vez que os critérios pertinentes foram desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A recorrente em cassação deduz a parcialidade do VAS da sua qualidade de demandado e das suas observações acerca da admissibilidade e do mérito da ação no processo em primeira instância. Na sua opinião, o simples facto de a ação contra o VAS ser julgada em última instância perante o mesmo órgão jurisdicional, ainda que perante uma formação de julgamento totalmente diferente, basta para fundamentar dúvidas sérias quanto à imparcialidade e à independência das diferentes formações de julgamento desse órgão jurisdicional.
- 33 Da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») relativa à aplicação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH»), nos processos instaurados contra a Bulgária, não é possível obter uma resposta definitiva à questão de saber se um determinado órgão jurisdicional pode apreciar uma ação em que é parte demandada.
- 34 No acórdão de 10 de abril de 2008, Mihalkov c. Bulgária (petição n.º 67719/01), CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, §§ 47-51, invocado pela recorrente em cassação, o TEDH declarou que a apreciação por um órgão jurisdicional de uma ação de indemnização em razão de uma condenação ilegal, que ele próprio pronunciou, constitui uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH. O TEDH observa que, mesmo que não existam dúvidas quanto à imparcialidade pessoal dos juízes que participam no processo, a sua ligação profissional a uma das partes no litígio pode, por si só, suscitar dúvidas legítimas no demandante quanto à sua imparcialidade objetiva e à sua independência em relação à outra parte no litígio.
- 35 No seu acórdão de 5 de abril de 2018 no processo Gospodinov c. Bulgária (petição n.º 28417/2007), CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, §§ 55-56, o TEDH constatou uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH. O acórdão foi

proferido no contexto de um processo, em que a secção criminal de um tribunal regional julgou um segundo processo penal contra uma pessoa que, ao mesmo tempo, intentou uma ação de indemnização contra o mesmo órgão jurisdicional por infrações cometidas no primeiro processo penal relativamente ao período de detenção. O TJUE declarou que o simples facto de os juízes estarem vinculados profissionalmente a uma das partes no processo civil paralelo e de o processo penal instaurado no âmbito do processo civil de indemnização estabelecer um precedente pode, por si só, dar origem a dúvidas fundadas quanto à imparcialidade objetiva dos juízes.

- 36 Em ambos os processos, o TEDH salientou que as regras orçamentais pertinentes a este respeito preveem o pagamento de uma eventual indemnização por perdas e danos a cargo do orçamento do órgão jurisdicional, e, embora não tenha sido demonstrado que tais regras afetaram de algum modo a situação específica dos juízes, tal pode ter reforçado as dúvidas fundadas do queixoso.
- 37 O TEDH manifestou a opinião contrária no acórdão de 18 de junho de 2013 no processo Valcheva e Abrashev c. Bulgária (petições n.ºs 6194/11 e 34887/11), CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, § 100, e no Acórdão de 18 de junho de 2013, Balakchiev e o. c. Bulgária (petição n.º 65187/10), CE:ECHR:2013:0618DEC006518710, § 61. Nestes acórdãos, o TEDH observa que a hipótese de a ação ser intentada contra o órgão jurisdicional que a aprecia é, por definição, rara. A este respeito, o TEDH referiu-se à sua jurisprudência anterior (processo Mihalkov), na qual tinha manifestado dúvidas quanto à imparcialidade objetiva dos órgãos jurisdicionais chamados a conhecer dessas ações, mas, tendo em conta o facto de os montantes devidos a título de indemnização (no caso em apreço, por violação do direito a que a sua causa seja examinada e julgada num prazo razoável, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da CEDH) provirem de uma rubrica distinta do orçamento de cada órgão jurisdicional, observou estar convencido de que este fator não punha em causa a imparcialidade dos órgãos jurisdicionais chamados a conhecer de tais ações ou a eficácia do recurso.
- 38 As regras orçamentais atualmente em vigor correspondem às descritas nos dois últimos acórdãos. Embora cada órgão jurisdicional pague a indemnização a partir do seu próprio orçamento, este orçamento distingue entre as rubricas relativas à remuneração, à manutenção do tribunal e à reparação dos danos resultantes da sua atividade, pelo que a remuneração dos juízes ou as suas condições de trabalho não dependem das indemnizações que o órgão jurisdicional possa dever. Caso o orçamento do órgão jurisdicional careça de dotações para proceder à reparação dos danos, o Conselho Superior da Magistratura, a pedido do órgão jurisdicional, aumenta o seu orçamento e disponibiliza os fundos necessários na conta do órgão jurisdicional.
- 39 Tal exige que seja submetida ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à compatibilidade, com o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, da legislação nacional em matéria de

competência para conhecer das ações de indemnização intentadas contra o VAS com base no artigo 2.º-c da ZODOV, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, TUE.

DOCUMENTO DE TRABALHO