CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK apresentadas em 3 de Maio de 2007 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, o Supremo Tribunal Administrativo português coloca ao Tribunal de Justiça cinco questões prejudiciais a respeito da interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança «a posteriori» dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos [2], que foi entretanto revogado.

2. No processo principal, a empresa ZF Zefeser — Importação e Exportação de Produtos Alimentares L.da (a seguir «Z. F. Zefeser») e as autoridades fiscais portuguesas discutem a questão da legalidade de uma liquidação rectificativa, pela qual se exige à Z. F. Zefeser o pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros não cobrados. Ao passo que, na opinião da Z. F. Zefeser, o facto de já ter entretanto decorrido o prazo-regra de caducidade de três anos, previsto no artigo 2.º, n.º 1, do regulamento, obsta à cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação, as autoridades fiscais invocam a norma excepcional do artigo 3.º, nos termos da qual esse prazo não se aplica quando as autoridades competentes verificarem que, como consequência de um acto passível de procedimento judicial repressivo, não puderam determinar o montante exacto dos direitos de importação ou dos direitos de exportação legalmente devidos pela mercadoria em causa. Alegam que, em vez desse prazo, se aplica, por conseguinte, o prazo de prescrição de dez anos previsto no direito nacional.

3. Está essencialmente em causa a questão de saber qual é a instância competente para decidir, com efeitos jurídicos ao nível do direito comunitário, se um determinado comportamento de um devedor de direitos aduaneiros deve ser considerado um «acto passível de procedimento judicial repressivo» na acepção do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79. As autoridades aduaneiras portuguesas reivindicam esta competência, invocando para este efeito a redacção e a economia das referidas disposições. A Z. F. Zefeser opõe que esta interpretação não é

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54.

conforme com os princípios da segurança jurídica e da presunção de inocência, que exigem uma condenação transitada em julgado por um tribunal penal.

Todavia, esta acção não pode ser iniciada depois de findo o prazo de três anos a contar da data do registo da liquidação do montante primitivamente exigido ao devedor, ou, não tendo havido registo da liquidação, a contar da data da constituição da dívida aduaneira relativa à mercadoria em causa.»

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

5. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 previa uma excepção a este prazo-regra de caducidade de três anos:

1. A regulamentação aplicável antes da entrada em vigor do código aduaneiro

4. No período entre 1 de Julho de 1980 e 31 de Dezembro de 1993, os prazos de caducidade relativos às acções para cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação eram determinados pelo artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1697/79, que tinha a seguinte redacção:

«Não se aplica o prazo previsto no artigo 2.º sempre que as autoridades competentes verificarem que, como consequência de um acto passível de procedimento judicial repressivo, não puderam determinar o montante exacto dos direitos de importação ou dos direitos de exportação legalmente devidos pela mercadoria em causa.

«Sempre que as autoridades aduaneiras verifiquem que a totalidade ou parte do montante dos direitos de importação ou dos direitos de exportação, legalmente devidos por uma mercadoria declarada para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagar os referidos direitos, não foi exigida ao devedor, darão início a uma acção para cobrança dos direitos não recebidos.

Neste caso, a acção para cobrança pelas autoridades competentes exercer-se-á em conformidade com as disposições em vigor nos Estados-Membros sobre a matéria.»

2. O código aduaneiro

6. O Regulamento n.º 1697/79 foi revogado [3] pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [4] (a seguir «código aduaneiro»), regulamento este que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994 e cujo artigo 221.º, n.º 3, dispunha o seguinte:

«A comunicação ao devedor não se poderá efectuar após o termo de um prazo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira. Todavia, se, em virtude de um acto passível de procedimento judicial repressivo, as autoridades aduaneiras não puderam determinar o montante exacto dos direitos legalmente devidos, a referida comunicação será efectuada, na medida em que as disposições em vigor o prevejam[,] após o termo desse prazo de três anos.»

B — *Direito nacional*

7. Em conformidade com o artigo 34.º, n.º 1, do Código de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 154/91, de 23 de Abril de 1991, e que estava em vigor à data dos factos que deram origem ao litígio no processo principal, a administração fiscal portuguesa dispunha de um prazo de dez anos para proceder à cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação, se o montante da dívida fiscal não tivesse podido ser determinado correctamente devido a um acto fraudulento.

III — Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

8. Em Outubro de 1993, um navio proveniente da Turquia descarregou no porto português de Setúbal uma determinada quantidade de azeite destinada à empresa Z. F. Zefeser, tendo o resto do carregamento de azeite que se encontrava a bordo sido declarado às autoridades aduaneiras como mercadoria em trânsito. O navio prosseguiu depois a sua viagem em direcção a Ceuta (Espanha), onde esta parte restante do azeite deveria ser descarregada. Contudo, segundo informações das autoridades espanholas, o navio chegou a esse local sem a referida carga.

9. Com base nestas informações, a Alfândega da Setúbal notificou a Z. F. Zefeser de uma liquidação rectificativa em 9 de Abril

3 — V. artigo 251.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2913/92.
4 — JO L 302, p. 1.

de 1997, isto é, mais de três anos após os acontecimentos que deram origem à constituição da dívida aduaneira. Na sequência de uma denúncia apresentada pelas autoridades aduaneiras em 18 de Março de 1997, foi igualmente aberto um inquérito contra os sócios da empresa por suspeita da prática dos crimes de contrabando, falsificação de documentos, burla e associação criminosa.

10. Paralelamente ao processo penal, a Z. F. Zefeser impugnou o acto de liquidação dos direitos aduaneiros nos tribunais portugueses, tendo invocado, designadamente, a caducidade do direito à liquidação. A acção foi julgada improcedente pelo Tribunal Tributário de Primeira Instância, o tribunal português competente, com o fundamento de que o prazo aplicável é o prazo de prescrição de dez anos e não o de caducidade de três anos, dado que tinham sido cometidos actos passíveis de procedimentos judiciais repressivos.

11. Esta sentença foi, por sua vez, revogada pelo Tribunal Central Administrativo em 12 de Outubro de 2004. O tribunal fundamentou a sua decisão na aplicabilidade do prazo de caducidade de três anos, dado que, entretanto, a sentença penal do Tribunal Judicial de Setúbal de 10 de Janeiro de 2001, que absolvera os arguidos por falta de provas, fora confirmada pelo Supremo Tribunal de Justiça e transitara em julgado.

12. A Fazenda Pública interpôs então recurso do acórdão do Tribunal Central Administrativo para o Supremo Tribunal Administrativo.

13. O tribunal de reenvio interroga-se sobre se é conforme com o direito comunitário afastar o prazo normal de caducidade de três anos quando apenas existam indícios da prática de um crime que tenham levado à instauração de um processo-crime, mas este último não tenha culminado com uma condenação judicial. Coloca, em particular, a questão de saber se uma interpretação lata do artigo 3.º do Regulamento é susceptível de lesar os direitos dos devedores, no sentido de que pode permitir à administração, através da apresentação de uma denúncia criminal, alargar excessivamente o prazo para dar início a uma acção de cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação.

14. O Supremo Tribunal Administrativo considera que a interpretação do referido artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 é controversa e decidiu, portanto, colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial:

«1. Para efeito do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1697/79, do Conselho, de

24 de Julho de 1979, a qualificação de 'um acto passível de procedimento judicial repressivo' é a qualificação feita pela autoridade aduaneira, sendo esta bastante, ou torna-se necessário que tal qualificação seja feita pelo competente tribunal criminal?

2. Nesta segunda hipótese, basta a mera acusação feita pela competente autoridade criminal (no caso português, o Ministério Público), ou torna-se necessária a condenação do devedor no respectivo processo-crime?

3. Ainda nesta última hipótese, devem-se extrair conclusões diversas do facto do tribunal absolver o devedor pela aplicação do princípio *in dubio pro reo* ou o absolver por se ter provado que o devedor não cometeu a infracção respectiva?

4. E se o Ministério Público não deduzir acusação contra o devedor por entender que não há indícios de acto passível de procedimento criminal, que consequências daí decorrem? Será que tal decisão impede que se inicie uma acção para cobrança dos direitos não recebidos?

5. E se o Ministério Público ou o próprio tribunal criminal arquivarem o processo-crime por prescrição do procedimento criminal? Será que tal decisão conduz a que não se possa iniciar a respectiva acção para cobrança dos direitos não recebidos?»

IV — A tramitação do processo no Tribunal de Justiça

15. A decisão de reenvio de 11 de Janeiro de 2006 foi inscrita em 6 de Fevereiro de 2006 no registo da Secretaria do Tribunal de Justiça.

16. A Z. F. Zefeser, os Governos português e irlandês e a Comissão apresentaram observações escritas dentro do prazo previsto no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

17. Os representantes dos interessados na fase escrita compareceram na audiência de 1 de Março de 2007 para apresentarem as suas alegações orais.

V — Principais argumentos das partes

A — *Primeira e segunda questões*

18. Tanto os Governos português e irlandês como a Comissão invocam o disposto no artigo 2.º do regulamento, segundo o qual, na sua opinião, a qualificação de um comportamento como um «acto passível de procedimento judicial repressivo» compete exclusivamente às autoridades aduaneiras nacionais. Em seu entender, esta interpretação é corroborada pelo contexto sistemático das disposições e pela redacção do artigo 3.º do regulamento, que não exige a condenação do interessado. Remetem ainda para o acórdão Meico-Fell [5], no qual o Tribunal de Justiça declarou que as autoridades aduaneiras tinham competência para cobrar *a posteriori* direitos niveladores na importação.

19. A Z. F. Zefeser opõe a essa interpretação que um acto só pode ser qualificado como crime se tiver sido valorado como tal numa sentença transitada em julgado. Só neste caso é que uma cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros pode fundar-se em alegadas violações do direito penal. Os princípios da segurança jurídica e da presunção de inocência proíbem que a apreciação jurídica das autoridades aduaneiras e do Ministério Público possa servir de base à cobrança *a posteriori*.

5 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Novembro de 1991, Meico-Fell (C-273/90, Colect., p. I-5569).

B — *Terceira questão*

20. No que toca às consequências a extrair da absolvição, os Governos português e irlandês alegam que é unicamente relevante a prática de um acto penalmente punível e não o resultado de um processo-crime.

21. Ao invés, a Comissão defende que o prazo do artigo 3.º do regulamento não pode ser aplicado no presente caso, uma vez que no processo-crime anterior instaurado contra os sócios da Z. F. Zefeser não foi feita prova da prática de um acto passível de procedimento judicial repressivo.

22. A Z. F. Zefeser partilha desta opinião e alega ainda que o princípio da unidade do sistema jurídico proíbe que coexistam duas decisões contraditórias, isto é, uma absolvição ao nível do direito penal e uma condenação no domínio do direito aduaneiro.

C — *Quarta e quinta questões*

23. Os Governos português e irlandês e a Comissão remetem para a sua resposta à primeira questão prejudicial, segundo a qual apenas a decisão das autoridades aduaneiras é relevante. Consequentemente, a não instauração ou o arquivamento de um processo-crime não se opõem à cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação após o decurso do prazo-regra de caducidade de três anos.

24. A Z. F. Zefeser sustenta que a quarta questão não é necessária para a resolução do processo principal, uma vez que, no presente caso, foi deduzida acusação pelo Ministério Público. No que diz respeito à quinta questão, sugere que se lhe responda, à luz do princípio da presunção de inocência, no sentido de que o arquivamento de um processo-crime impede a cobrança *a posteriori* de direitos niveladores na importação.

VI — Apreciação jurídica

A — *Observações introdutórias*

25. Os artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Regulamento n.º 1697/79 e o artigo 221.º, n.ºs 3 e 4, do código aduaneiro são disposições de direito comunitário que fixam prazos dentro dos quais as autoridades competentes podem cobrar *a posteriori* direitos aduaneiros não exigidos ao respectivo devedor. Por conseguinte, não são apenas regras processuais, antes contendo prazos de caducidade substantivos a cujo decurso o direito aduaneiro comunitário associa determinadas consequências ao nível do direito material, a saber, a extinção da dívida aduaneira [6].

26. Segundo jurisprudência assente, entende-se geralmente que as regras processuais se aplicam a todos os litígios pendentes no momento da sua entrada em vigor, diferentemente do que sucede com as regras substantivas, que são habitualmente interpretadas no sentido de que não visam as situações constituídas anteriormente à sua entrada em vigor [7]. Para a questão de saber quais são as disposições que regulam a cobrança *a posteriori* é determinante o momento em que a declaração aduaneira foi recebida. Assim, se estiver em causa uma declaração recebida antes de 1 de Janeiro

6 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, Colect., p. I-2049, n.ºs 39 a 41).

7 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Julho de 1993, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Comissão (C-121/91 e C-122/91, Colect., p. I-3873, n.º 22); de 7 de Setembro de 1999, De Haan (C-61/98, Colect., p. I-5003, n.º 13); de 14 de Novembro de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Colect., p. I-10433, n.º 29); e Molenbergnatie, já referido, n.º 31.

de 1994, a cobrança *a posteriori* é regulada pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 1697/79 [8]. É isto que se verifica no presente caso, uma vez que, à data dos factos que estão na origem do litígio no processo principal, isto é, quando o azeite foi introduzido no porto de Setúbal em Outubro de 1993 e a restante carga do navio foi declarada às autoridades aduaneiras portuguesas como mercadoria em trânsito, o referido regulamento ainda estava em vigor.

27. Ao litígio no processo principal devem, pois, ser aplicadas as regras substantivas do regime que era aplicável previamente à entrada em vigor do código aduaneiro e as disposições processuais deste código.

B — *Exame das questões prejudiciais*

1. Quanto à primeira questão prejudicial

28. Com o seu pedido prejudicial, o tribunal de reenvio submete a exame questões relacionadas com aspectos essenciais do direito processual e do direito constitucional nacionais. Está sobretudo em causa a questão dos efeitos jurídicos que as decisões das autoridades criminais nacionais produzem sobre o direito aduaneiro comunitário, um ramo do direito que hoje, após a conclusão da união aduaneira da Comunidade, é predominantemente da competência legislativa exclusiva desta última [9], embora seja, em primeira linha, aplicado pelas autoridades nacionais, por via da designada execução administrativa directa do direito comunitário pelos Estados-Membros [10].

a) Admissibilidade do objecto do pedido prejudicial

29. Em primeiro lugar, afigura-se necessário recordar que só pode constituir um objecto admissível de um processo de reenvio prejudicial nos termos do artigo 234.º CE uma questão colocada pelo juiz nacional sobre a validade ou a interpretação do direito comunitário. O Tribunal de Justiça não pode pronunciar-se sobre questões relativas à

8 — Hampel, H. — «Die Nacherhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex», *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, n.º 3 (2000), p. 110. Scheuer, P. — «Die Verjährung im gemeinschaftlichen Versandverfahren», *Recht der internationalen Wirtschaft*, n.º 12 (1994), p. 1038, refere que nem o código aduaneiro nem o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do código aduaneiro, prevêem a sua aplicação retroactiva. Os «casos antigos» devem, portanto, ser decididos segundo o princípio *tempus regit actum*. Isto significa que a apreciação das consequências jurídicas de uma determinada situação deve ser realizada à luz das normas jurídicas que estavam em vigor à data dos factos controvertidos.

9 — Sack, J. — *in* Dauses, M. (edição), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. II., n.º 13.

10 — Streinz, R. — *Europarecht*, 5.ª Edição, Heidelberga 2001, n.º 479; Galera Rodrigo, S. — *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid, 1995, pp. 167 a 175; Stettner, R. — *in* Dauses, M., *loc. cit.* (nota 9), B III., n.º 11; Voß, R. — Grabitz/ /Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, artigo 135.º CE, n.º 4 (suplemento de Janeiro de 2004); Schütz, H.-J.; Bruha, T.; König, D. — *Casebook Europarecht*, Munique, 2004, p. 294.

interpretação ou à validade do direito nacional [11].

30. O regulamento aqui em causa, o Regulamento n.º 1697/79, está, sem qualquer dúvida, abrangido pela competência interpretativa do Tribunal de Justiça. Com efeito, segundo o artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), CE, os actos adoptados pelas instituições da Comunidade fazem parte do direito comunitário, abrangendo esses actos todo o direito comunitário derivado criado pelas instituições. Ao invés, o conceito indeterminado de «acto passível de procedimento judicial repressivo» que figura no artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 suscita a questão de saber se pode, de todo, ser interpretado pelo Tribunal de Justiça ou se a sua interpretação é antes da competência das instâncias nacionais, devido à sua conexão sistemática com o direito penal substantivo e processual.

31. No acórdão Meico-Fell [12], o Tribunal de Justiça declarou que pelo conceito de «acto passível de procedimento judicial repressivo» apenas se devem entender os actos que, segundo a ordem jurídica do Estado-Membro cujas autoridades competentes reclamam uma cobrança *a posteriori*, são infracções na acepção do direito penal nacional [13]. Desta forma, o Tribunal de Justiça seguiu, no essencial, a opinião do advogado-geral W. Van Gerven, que reconheceu nessa cláusula uma remissão implícita [14] para o direito dos Estados-Membros. Com efeito, nas conclusões que apresentou nesse processo, o advogado-geral salientou que o conceito de «acto passível de procedimento judicial repressivo» deve ser determinado com base no direito nacional aplicável. No entanto, frisou que essa determinação deve ser feita mediante a aplicação de critérios de interpretação uniformes estabelecidos pelo Tribunal de Justiça [15].

32. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, os termos de uma disposição de direito comunitário que não contenha expressamente qualquer remissão para o direito dos Estados-Membros, a fim de determinar o seu sentido e alcance, devem normalmente encontrar uma interpretação autónoma, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objectivo prosseguido pela regulamentação em causa. Na falta de remissão expressa, a aplicação do direito comunitário pode implicar, se necessário, a referência ao direito dos Estados-Membros, quando o juiz comunitário não encontra no direito comunitário ou nos

11 — Isto decorre da tarefa, que lhe é conferida pelo artigo 220.º, primeiro parágrafo, CE, de, no âmbito da respectiva competência, garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado CE. V. acórdãos de 15 de Julho de 1964, Costa/ENEL (6/64, Colect. 1962-1964, p. 549), e de 12 de Julho de 1984, Klopp (107/83, Recueil, p. 2971, n.º 14).

12 — Já referido na nota 5, n.º 13.

13 — *Ibidem*, n.º 9.

14 — Fabian, F. — «Erstattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft», *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, tomo 91, p. 130, também vê neste conceito uma remissão tácita para o direito nacional, com a consequência de que o direito nacional influencia a interpretação do direito comunitário.

15 — Conclusões apresentadas pelo advogado-geral W. Van Gerven em 26 de Setembro de 1991 no processo C-273/90 (Meico-Fell, Colect., p. I-5575, n.º 5).

princípios gerais do direito comunitário elementos que lhe permitam esclarecer o respectivo conteúdo e alcance através de uma interpretação autónoma [16].

33. Referências desta natureza são especialmente inevitáveis quando a Comunidade, pelo facto de não ter exercido [17] a sua competência legislativa, ou mesmo pelo facto de não lhe assistir essa competência, não criou numa matéria específica uma terminologia uniforme para o direito comunitário. São assim uma consequência dos princípios da atribuição de competências e da subsidiariedade, inerentes ao direito comunitário por força do artigo 5.º CE [18]. Neste sentido, o Tribunal de Justiça afirmou no acórdão Meico-Fell, já referido, relativamente ao risco de o conceito de «acto passível de procedimento judicial repressivo» poder conduzir a resultados diferentes por força do direito penal substantivo em vigor nos Estados-Membros, que, na fase em que o direito comunitário se encontrava nesse momento, a qualificação penal de um determinado comportamento não estava harmonizada e dependia, por conseguinte, do direito nacional [19].

34. Para a apreciação do presente processo, parece-me, no entanto, ser mais relevante a segunda afirmação do advogado-geral W. Van Gerven, de acordo com a qual as instâncias nacionais estão vinculadas pelos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça quando interpretam o direito nacional [20].

35. Entendo esta afirmação no sentido de que a circunstância de uma norma do direito

16 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Dezembro de 1992, Díaz García/Parlamento (T-43/90, Colect., p. II-2619, n.º 36). No n.º 37 deste acórdão, o Tribunal de Primeira Instância afirmou, relativamente ao conceito de «obrigação legal de alimentos» referido no artigo 2.º, n.º 4, do anexo VII do Estatuto dos Funcionários, que nem o direito comunitário nem o Estatuto fornecem ao juiz comunitário indicações que lhe permitam precisar, através de uma interpretação autónoma, o conteúdo e alcance da obrigação legal de alimentos que permite conceder a um funcionário o benefício do abono para filho a cargo nos termos do artigo 2.º, n.º 4, do anexo VII do Estatuto. Consequentemente, haveria que identificar o ordenamento jurídico nacional a que o requerente está sujeito e averiguar se este último lhe impõe a obrigação legal de alimentos, na acepção do Estatuto, em relação aos filhos da companheira.

17 — Fabian, F., *loc. cit.* (nota 14), refere, a respeito dos regimes de reembolso/remissão e de cobrança a posteriori, que, apesar de a Comunidade ter disciplinado uniformemente estas matérias através de regulamentos, as diferentes legislações nacionais dos Estados-Membros influem sobre domínios parciais dos regimes comunitários de reembolso/remissão e de cobrança *a posteriori*. Neste âmbito, deve distinguir-se entre dois tipos de efeitos do direito nacional nas matérias objecto de regulamentação: por um lado, o direito nacional pode produzir efeitos decorrentes de uma remissão concreta; por outro, o direito nacional pode produzir efeitos integrativos decorrentes de uma remissão geral. Os dois tipos de efeitos podem também produzir-se cumulativamente, como se verifica no caso dos regimes de reembolso/remissão e de cobrança *a posteriori*. O autor enumera como exemplos o artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 e a disposição que o substituiu, o artigo 221.º, n.º 3, segundo período, do código aduaneiro. Gellert, L. — «Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes», *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, ano 80 (2004), n.º 6, p. 187, defende que o código aduaneiro confere ao aplicador do direito a possibilidade de continuar a aplicar as disposições da Abgabenordnung (Lei geral tributária alemã) relativamente a várias questões jurídicas. Esta possibilidade decorre, por um lado, da remissão directa de disposições do código aduaneiro para o direito nacional, por outro, da faculdade conferida às autoridades aduaneiras de regularem elas próprias determinados pormenores e, por fim, do exercício pela administração do seu poder discricionário nos casos em que o código aduaneiro prevê uma decisão discricionária das autoridades aduaneiras. Outra possibilidade de aplicação da Abgabenordnung existe nos casos em que o código aduaneiro utiliza conceitos jurídicos indeterminados cujo conteúdo não pode ser determinado com base no mesmo.

18 — Witte, P.; Wolffgang, H.-M. — *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, 4.ª edição, Herne/Berlim, 2003, p. 35, salientam que o Conselho e a Comissão são órgãos executivos que só podem actuar no quadro das habilitações estritas concedidas pelos Tratados e não dispõem da ampla margem de manobra do legislador nacional.

19 — Acórdão Meico-Fell, já referido na nota 5, n.º 12.

20 — Conclusões apresentadas no processo Meico-Fell, já referidas na nota 15, n.º 5.

comunitário remeter para o direito dos Estados-Membros não pode conduzir a subtrair totalmente o direito nacional à influência do direito comunitário. Sou antes da opinião de que o direito nacional deve respeitar os limites que lhe são impostos pela remissão implícita. Em meu entender, isto deve ser especialmente válido quando, como se verifica no presente processo, não está em causa uma questão de direito penal substantivo, mas exclusivamente o significado do conceito de «acto passível de procedimento judicial repressivo» para efeitos do direito processual. Com efeito, o presente processo tem por objecto os efeitos jurídicos que as decisões do Ministério Público ou de tribunais no processo penal têm sobre a execução prática do processo de cobrança *a posteriori* pelas autoridades nacionais.

36. Ao contrário do que se verificava no processo Meico-Fell, à interpretação desse conceito pelo Tribunal de Justiça não se opõe, no presente caso, a falta de poder punitivo da Comunidade *(ius puniendi)* [21], mas a soberania organizacional ou administrativa dos Estados-Membros na execução do direito comunitário. Entende-se por esta soberania a faculdade dos Estados-Membros de determinarem, na falta de um direito processual geral da Comunidade, os órgãos da administração [22] e da organização judiciária [23] que são competentes para aplicar o direito comunitário ao nível dos Estados-Membros. No entanto, esta soberania administrativa não exonera os Estados-Membros do dever de cumprir certas prescrições que lhes são impostas pelo direito comunitário, especialmente o imperativo da eficácia, no sentido de conferir a maior eficácia prática possível ao direito comunitário quando da sua transposição [24].

21 — Como o advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer afirma nas suas conclusões de 26 de Maio de 2005 no processo Comissão/Conselho (C-176/03, Colect., p. I-7879, n.os 27 e segs.), há um amplo consenso sobre a inexistência, no direito comunitário, de um poder geral, expresso ou implícito, para cominar sanções penais. A este respeito, invoca o acórdão de 11 de Novembro de 1981, Casati (203/80, Recueil, p. 2595, n.º 27), nos termos do qual a legislação penal é, em princípio, uma atribuição dos Estados-Membros. Nos acórdãos de 16 de Junho de 1998, Lemmens (C-226/97, Colect., p. I-3711, n.º 19), e de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 17), o Tribunal de Justiça também declarou que o direito penal e o direito processual penal são, em princípio, da competência dos Estados-Membros. Por outro lado, é pacífico que, ao abrigo do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 10.º CE, a Comunidade pode coagir os Estados-Membros a punir penalmente os comportamentos que lesem a ordem jurídica comunitária. V., a respeito da evolução da jurisprudência relativa à obrigação dos Estados-Membros de punir violações do direito comunitário, acórdãos de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb (50/76, Recueil, p. 137, Colect., p. 61); de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965); e de 8 de Julho de 1999, Nunes e de Matos (C-186/98, Colect., p. I-4883, n.º 14).

22 — Voß, R., *loc. cit.* (nota 10), artigo 135.º CE, n.os 4 e 9; Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1.ª edição (1999), artigo 10.º, p. 377, n.º 24, refere-se ao «princípio da aplicação das normas processuais e procedimentais nacionais», segundo o qual a execução do direito comunitário é realizada de acordo com o direito nacional, em especial de acordo com a legislação em matéria de procedimento administrativo e de organização administrativa, na medida em que o direito comunitário não contenha quaisquer regras a este respeito.

23 — Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. — *Procedural Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres, 2006, p. 83, n.º 3-001, salientam que o direito comunitário é principalmente aplicado pelos tribunais nacionais. Uma vez que a Comunidade não dispõe de um direito processual próprio, cabe ao ordenamento jurídico de cada Estado-Membro fixar as regras de determinação da competência dos tribunais e as regras processuais que permitam fazer prevalecer os direitos subjectivos conferidos aos particulares pelo direito comunitário. V., a este respeito, acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe (33/76, Colect., p. 813, n.º 5) e Comet (45/76, Recueil, p. 2043, n.º 13, Colect., p. 835); de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Colect., p. I-4599, n.º 12); de 20 de Setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, Colect., p. I-6297, n.º 29); de 11 de Setembro de 2003, Safalero (C-13/01, Colect., p. I-8679, n.º 49); e de 13 de Março de 2007, Unibet (C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 39).

24 — Embora, segundo o princípio da autonomia processual, as vias processuais dependam da ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, estas vias não podem, porém, ser menos favoráveis do que as aplicáveis a situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) nem tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) (neste sentido, v., designadamente, acórdãos Peterbroeck, já referido na nota 23, n.º 12; de 16 de Maio de 2000, Preston e o., C-78/98, Colect., p. I-3201, n.º 31; de 7 de Janeiro de 2004, Wells, C-201/02, Colect., p. I-723, n.os 65 e 67; e Unibet, já referido na nota 23, n.º 43).

37. A aplicação uniforme do direito aduaneiro é necessária não só devido à grande importância da união aduaneira para a Comunidade em termos económicos e de política de integração [25] mas também no interesse do respeito dos princípios do Estado de direito nas relações entre as autoridades e os cidadãos. Os prazos de caducidade e de prescrição servem o interesse da segurança jurídica e destinam-se a proteger quer o devedor dos direitos aduaneiros quer as autoridades [26]. Em minha opinião, face a estes importantes aspectos, e tendo também em vista garantir a aplicação uniforme do direito comunitário e o igual tratamento dos devedores, que constitui um dos objectivos do Regulamento n.º 1697/79 (v., *supra*, n.º 4), a autonomia processual dos Estados-Membros deve ser limitada para que se possa chegar a uma regulamentação uniforme ao nível do direito aduaneiro da Comunidade [27].

38. Por conseguinte, o Supremo Tribunal Administrativo, considerando a importância para o direito processual do conceito indeterminado de «acto passível de procedimento judicial repressivo», colocou uma questão relativa à interpretação do direito comunitário, à qual o Tribunal de Justiça tem competência para responder no âmbito de um processo de reenvio prejudicial, nos termos do artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), CE.

b) Interpretação do regulamento

i) Interpretação literal

39. Conforme o Tribunal de Justiça já declarou por diversas vezes, a necessidade de uma interpretação uniforme dos regulamentos comunitários exige que a disposição

25 — Apesar de os objectivos da Comunidade transcenderem, desde o início, a mera criação de uma união aduaneira entre os Estados-Membros, o facto de esta união ser sempre enumerada em primeiro lugar entre as várias políticas revela, no entanto, a sua elevada importância. A união aduaneira constitui a base de quase todos os outros objectivos e políticas. Mesmo após a criação da União Europeia e do mercado interno, esta situação em nada foi alterada, embora a união aduaneira se dilua actualmente no mercado interno e na política comercial, o que constitui um sinal da evolução da integração. Sem a união aduaneira, não é possível uma política de transportes comum nem uma política agrícola comum. Sem a união aduaneira também não pode existir qualquer livre circulação de pessoas e de serviços. A livre circulação de mercadorias impõe a livre circulação de capitais, pelo menos na medida em que as entregas de bens devem ser pagas. A falta de uniformidade na aplicação do direito aduaneiro conduz a uma alteração dos fluxos comerciais e lesa assim os interesses financeiros da Comunidade, até porque os direitos aduaneiros e os encargos de efeito equivalente já não são cobrados ao nível nacional, mas atribuídos à Comunidade para financiamento das suas missões [a este respeito, v. Sack, J., *loc. cit.* (nota 9), n.ºs 6 a 8].

26 — V. acórdãos de 15 de Setembro de 1998, Spac (C-260/96, Colect., p. I-4997, n.º 19); de 10 de Julho de 1997, Palmisani (C-261/95, Colect., p. I-4025, n.º 28); e de 17 de Julho de 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Colect., p. I-4085, n.º 48).

27 — Schwarze, J. — *Europäisches Verwaltungsrecht*, tomo II, 1.ª edição, Baden-Baden, 1988, pp. 1058 e segs., salienta com razão que um dos objectivos do legislador comunitário ao adoptar o Regulamento n.º 1697/79 consistia precisamente em criar regras processuais uniformes que afastassem a aplicação do direito processual nacional, de modo a prevenir o risco de divergências na aplicação administrativa.

em causa seja interpretada e aplicada à luz das outras versões linguísticas [28]. A interpretação deve, portanto, tomar como ponto de partida o modo como o conceito controvertido é formulado nas diferentes versões linguísticas. Neste âmbito, é manifesto que algumas versões, em especial a alemã e a neerlandesa, que utilizam, respectivamente, os conceitos «Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind» e «een strafrechtelijk vervolgbare handeling», não indicam de forma inequívoca se, no caso concreto, devem ser submetidos à apreciação de um tribunal penal factos penalmente relevantes ou se a mera punibilidade em abstracto do acto em causa à luz do direito penal substantivo já é suficiente.

40. Ao invés, as versões portuguesa, francesa, espanhola, inglesa e italiana («um acto passível de procedimento judicial repressivo», «un acte passible de poursuites judiciaires répressives», «un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo», «an act that could give rise to criminal court proceedings», «un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva») remetem inequivocamente para o procedimento judicial de natureza penal e até para a possibilidade de aplicação de sanções penais por parte dos tribunais, o que leva a presumir que só se está em presença de um acto passível de procedimento judicial repressivo quando é deduzida uma acusação perante um tribunal penal e existe uma condenação pelo tribunal na sequência da audiência de julgamento. Uma vez que estas versões linguísticas têm um teor mais preciso, deve partir-se do princípio de que esta última interpretação corresponde mais à vontade do legislador comunitário.

41. A formulação notoriamente ampla encontrada pelo legislador comunitário para descrever o comportamento punível não se opõe a essa interpretação. Em minha opinião, essa formulação pode antes ser invocada a favor da tese de que, no caso concreto, não deve haver dúvidas quanto à punibilidade pelas normas substantivas e processuais do direito penal dos Estados-Membros. A referida formulação deve ser lida à luz da fase em que o direito comunitário se encontrava nesse momento e do consenso existente nessa época quanto à falta de poder punitivo da Comunidade.

ii) Interpretação sistemática e teleológica

42. Os Governos português e irlandês e a Comissão inferem da competência geral das autoridades aduaneiras nacionais para a cobrança *a posteriori* de direitos de importação ou de exportação ainda não exigidos ao devedor, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1697/79, a faculdade de as autoridades aduaneiras determinarem, com

28 — Acórdãos de 5 de Dezembro de 1967, Van der Vecht (19/67, Recueil, p. 461, Colect. 1965-1968, p. 683); de 12 de Julho de 1979, Koschniske (9/79, Recueil, p. 2717, n.° 6); e de 27 de Março de 1990, Cricket St. Thomas (C-372/88, Colect., p. I-1345, n.° 19). O Tribunal de Justiça declarou nestes acórdãos que a necessidade de uma interpretação uniforme dos regulamentos comunitários exclui que se considere isoladamente o texto de uma disposição e exige, em caso de dúvida, que ele seja interpretado e aplicado à luz das versões nas outras línguas.

efeitos para o direito comunitário, se se está perante um «acto passível de procedimento judicial repressivo».

43. Contra esse entendimento, deve dizer-se que, apesar de ser pacífico que as autoridades aduaneiras são competentes para a cobrança *a posteriori* de imposições não exigidas, nos termos das disposições aplicáveis, esta faculdade não permite, por si só, concluir pela existência de uma eventual competência acessória das autoridades aduaneiras, fundada no direito comunitário, para qualificarem um acto como punível.

44. Decorre antes da finalidade e do conteúdo do Regulamento n.º 1697/79 que o teor do seu artigo 2.º, n.º 1, e do seu artigo 3.º, n.º 1, se esgota na criação de uma norma de habilitação para a cobrança *a posteriori*. Com efeito, essas normas do direito comunitário indicam em que casos se pode exigir ao devedor o pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros quando as autoridades aduaneiras competentes verifiquem que o montante inicialmente cobrado não foi correctamente determinado ou foi insuficiente [29]. É certo que ambas as disposições apontam no sentido de uma competência das autoridades competentes para determinarem se se verificam os pressupostos para uma cobrança *a posteriori*. No entanto, não é possível extrair das mesmas qualquer indicação sobre os factos dos quais as autoridades competentes devem extrair essa conclusão.

45. Em princípio, quer a proximidade em relação ao processo aduaneiro quer a experiência e os conhecimentos técnicos específicos dos quais as autoridades aduaneiras em regra dispõem podem ser invocados a favor de uma competência em matéria de apuramento dos factos, como é comum em alguns Estados-Membros [30]. No entanto, esta competência de investigação não pode ser

29 — Em princípio, as autoridades aduaneiras têm o dever de realizar a cobrança *a posteriori*, excepto se for aplicável o regime do artigo 5.º, n.º 1, que impossibilita a cobrança, ou a norma discricionária do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1697/79.

30 — Berr, C.; Trémeau, H. — *Le droit douanier communautaire et national*, 7.ª edição, Paris, 2006, referem que, embora de acordo com o direito francês a detecção de violações da lei seja, em princípio, da competência dos funcionários da *police judiciaire*, os funcionários da administração das alfândegas dispõem, porém, por razões históricas, de competências de investigação muito amplas em matéria aduaneira (p. 509). Estes funcionários podem realizar investigações, designadamente, por conta e sob a supervisão do Ministério Público ou do juiz de instrução. Para coordenar a cooperação entre as autoridades criminais e as autoridades aduaneiras, foi criado, por regulamento, em 5 de Dezembro de 2002, o chamado *service national de douane judiciaire*, que está subordinado ao *directeur général des douanes et droits indirects*. A missão dessa autoridade consiste na realização de investigações e na recolha de meios de prova no intuito de combater as infracções ao direito aduaneiro, a contrafacção e a pirataria de marcas bem como delitos conexos (pp. 510 e segs.). Scheurmann-Kettner, P. — *Abgabenordnung* (edição de Karl Koch, Rolf-Detlef Scholtz), 5.ª edição, Colónia/Berlim/Bona/Munique, 1996, remete para o direito alemão, de acordo com o qual as autoridades fiscais (Finanzamt, Hauptzollamt, Bundesamt für Finanzen e Familienkasse) dispõem de competências de investigação idênticas às do Ministério Público na detecção de crimes fiscais (§ 397, n.os 3 a 15). A favor desta limitação do monopólio de investigação do Ministério Público podem ser invocadas razões de peso. A investigação de delitos fiscais é incindível da determinação da matéria colectável, das tarefas das autoridades fiscais no processo de tributação e do exercício da supervisão fiscal em matéria de direitos aduaneiros e de impostos sobre o consumo. Os indícios de crimes fiscais são maioritariamente descobertos no âmbito do processo de tributação, sobretudo em controlos no local. O facto de as autoridades fiscais também realizarem investigações criminais permite evitar uma duplicação dos encargos administrativos e uma morosidade desnecessária do processo, assim como aproveitar os especiais conhecimentos das autoridades fiscais na matéria (§ 386, n.º 3).

equiparada à qualificação jurídico-penal de um comportamento [31], que, em conformidade com as tradições constitucionais dos Estados-Membros, está, em princípio, reservada à jurisdição penal [32]. Uma interpretação contrária conduziria a conferir às autoridades aduaneiras e fiscais, enquanto parte do poder executivo do Estado, um estatuto quase-judicial, que não encontra qualquer apoio nas tradições constitucionais dos Estados-Membros nem no direito comunitário.

46. Assim, resulta, designadamente, do artigo 135.º CE, bem como do confronto desta disposição do direito comunitário primário com as disposições do Tratado que institui a União Europeia relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, que, de acordo com a vontade do legislador comunitário, as matérias aduaneira e da administração da justiça devem continuar a ser domínios da competência dos Estados [33]. O artigo 135.º, primeiro período, CE autoriza o Conselho a tomar medidas destinadas a reforçar a cooperação aduaneira entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão, esclarecendo o segundo período desta disposição que essas medidas não dizem respeito à aplicação do direito penal nacional nem à administração da justiça nos Estados-Membros [34]. A distinção fundamental entre a matéria aduaneira e a administração da justiça, tal como prevista no direito comunitário, constitui, em meu entender, um argumento no sentido de que as opiniões das autoridades aduaneiras sobre a punibilidade de um acto não podem substituir uma apreciação judicial [35].

31 — Faucherand, P. — «La lutte contre la fraude douanière: un impératif pour l'Union européenne», *Revue du marché unique européen*, n.º 1 (1995), refere com razão a repartição de competências existente entre as autoridades de polícia aduaneira e os tribunais. A tarefa dessas autoridades de investigação no domínio da luta contra as fraudes consiste em apresentar aos tribunais as provas destinadas a convencê-los da existência de uma violação da lei (p. 78). A instauração de um processo-crime ocorre, em regra, numa fase avançada das investigações (p. 81). Berr, C.; Trémeau, H., *loc. cit.* (nota 30), invocam o princípio fundamental da convicção do juiz penal que vigora no direito francês (p. 541). De acordo com este princípio, só o juiz é responsável pela apreciação jurídica dos meios de prova e dos factos que lhe são apresentados (p. 547). Segundo Scheurmann-Kettner, P., *loc. cit.* (nota 30), § 399, n.os 3 e segs., o quadro jurídico na Alemanha é idêntico. As autoridades fiscais têm a obrigação de intervir, no âmbito das suas competências, em relação a todos os crimes, se existirem indícios de facto suficientes. Se as investigações realizadas revelarem razões suficientes para a dedução de uma acusação pública, as autoridades fiscais requerem aos tribunais que profiram um Strafbefehl [*NT*: despacho condenatório proferido sem audiência prévia do arguido e sem audiência de julgamento, análogo ao proferido no processo penal sumaríssimo do direito português], se esta tramitação se mostrar adequada no caso concreto; caso contrário, remetem o processo ao Ministério Público. A respeito da tramitação do procedimento judicial no âmbito do direito penal fiscal na Alemanha e em França, v. ainda Bremer, H. — *Das deutsche und französische Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht im Vergleich*, Baden-Baden, 2003, pp. 210 e 227. Witte, P. — *Zollkodex*, 3.ª edição, Munique, 2002, artigo 221.º, n.º 8, refere a existência de uma repartição de competências idêntica no direito austríaco, dado que só são considerados actos puníveis os delitos fiscais dos quais apenas os órgãos jurisdicionais possam conhecer.

32 — Sánchez, P. — «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (Lisbon, 18th to the 21st May, 1994)», *Boletim de documentação e direito comparado*, n.os 59/60, ano 1994, p. 453, afirma, relativamente ao ordenamento jurídico espanhol, que não se devem confundir os poderes de investigação com os poderes jurisdicionais, uma vez que estes últimos estão reservados aos juízes por força do artigo 117.º, n.º 3, da Constituição espanhola.

33 — Através do Tratado de Amesterdão, as regras sobre a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos previstas no Tratado de Maastricht (o chamado terceiro pilar) foram parcialmente transferidas do domínio da cooperação intergovernamental para o domínio da Comunidade Europeia. O artigo 135.º CE, que regula a cooperação aduaneira, foi inserido, sob um título autónomo, no âmbito das competências da Comunidade. Ao invés, a cooperação policial e judiciária em matéria penal continua a fazer parte do domínio da cooperação intergovernamental. Em conformidade com o artigo 29.º, segundo parágrafo, UE e com o artigo 30.º, n.º 1, alínea a), UE, esta cooperação também abrange as autoridades aduaneiras, na medida em que estejam encarregues da detecção de crimes [v. Voß, R., *loc. cit.* (nota 10), artigo 135.º CE, n.os 2 e segs.).

34 — Faucherand, P., *loc. cit.* (nota 31), p. 87, salienta o facto de que, no planeamento de medidas ao nível da Comunidade destinadas a melhorar a cooperação entre as administrações dos Estados-Membros no domínio da luta contra o contrabando, se procurou não afectar a actividade das autoridades criminais e dos tribunais penais.

35 — No n.º 78 das conclusões que apresentou no processo C-176/03, Comissão/Conselho, já referidas na nota 21, o advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer afirmou que se deve entender por «administração da justiça» na acepção do artigo 135.º CE a competência para aplicar o direito penal, que pertence, sem qualquer dúvida, aos juízes titulares da jurisdição criminal.

47. O advogado-geral W. Van Gerven baseia-se manifestamente em considerações análogas quando, nas conclusões que apresentou no processo Meico-Fell, afirma expressamente, num primeiro momento, que cabe ao juiz nacional determinar, com base no direito nacional aplicável, se se está perante um «acto passível de procedimento judicial repressivo» [36]. Estas afirmações são a seguir completadas pela declaração de que o conceito jurídico controvertido se refere necessariamente a actos sujeitos a sanções que devem ser aplicadas por um juiz [37].

48. Por conseguinte, resulta da interpretação sistemática e teleológica que a remissão constante do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 deve ser entendida como sendo efectuada quer para o direito penal substantivo quer para o direito processual penal dos Estados-Membros.

iii) Interpretação à luz dos direitos fundamentais comunitários

49. Essa conclusão é confirmada pela interpretação das normas do Regulamento n.º 1697/79 à luz dos direitos processuais fundamentais da Comunidade, principalmente do direito a um processo equitativo.

50. Segundo jurisprudência assente, os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais do direito, cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça [38]. Para este efeito, o Tribunal de Justiça inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais para a protecção dos direitos do Homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram. Neste quadro, a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH») reveste um significado particular [39].

51. Com a posterior evolução do processo de integração europeia, esta jurisprudência veio a ser acolhida no artigo 6.º, n.º 2, UE. Nos termos desta disposição, a União respeita os direitos fundamentais tal como os garante a CEDH e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Esta-

36 — Conclusões apresentadas pelo advogado-geral W. Van Gerven no processo Meico-Fell, já referidas na nota 15, n.º 5.

37 — *Ibidem*, n.º 8, muito embora, como o advogado-geral W. Van Gerven precisa, o tribunal nacional em causa não tenha de ser necessariamente um tribunal penal.

38 — V. parecer 2/94, de 28 de Março de 1996 (Colect., p. I-1759, n.º 33); e acórdãos de 12 de Novembro de 1969, Stauder (29/69, Colect. 1969-1970, p. 157, n.º 7), de 12 de Julho de 1957, Algera e o./CECA (7/56, 3/57, 7/57, Recueil, p. 82, em especial p. 117, Colect. 1954-1961, p. 157), e de 29 de Maio de 1997, Kremzow (C-299/95, Colect., p. I-2629, n.º 14).

39 — V., por exemplo, acórdãos de 14 de Maio de 1974, Nold (4/73, Colect., p. 283); de 13 de Dezembro de 1979, Hauer (44/79, Recueil, p. 3727, n.º 15); de 15 de Maio de 1986, Johnston (222/84, Colect., p. 1651, n.º 18); e de 28 de Março de 2000, Krombach (C-7/98, Colect., p. I-1935, n.º 25).

dos-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.

52. O Tribunal de Justiça afirmou por diversas vezes a este respeito que as exigências que decorrem da protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária vinculam também os Estados-Membros quando implementam regulamentações comunitárias e que estes últimos são obrigados, na medida do possível, a aplicar essas regulamentações respeitando as referidas exigências [40]. Resulta desta jurisprudência que, à semelhança das instituições comunitárias, os Estados-Membros estão directamente vinculados pelos direitos fundamentais do direito comunitário, quando e na medida em que actuem no âmbito de aplicação dos Tratados [41]. Esta condição está, sem qualquer dúvida, preenchida quando os Estados-Membros são responsáveis pela execução administrativa do direito aduaneiro, como se verifica no presente caso.

53. O Tribunal de Justiça declarou ainda que, quando uma regulamentação nacional é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, deve fornecer ao tribunal de reenvio, no âmbito do processo de reenvio prejudicial, todos os elementos de interpretação necessários para a apreciação, por este último, da conformidade de tal regulamentação com os direitos fundamentais cujo respeito o Tribunal de Justiça assegura [42].

— O direito a um processo equitativo

54. Para a resposta à primeira questão prejudicial, é relevante, em primeiro lugar,

40 — Acórdãos de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 37); de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16); de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.º 17); de 18 de Junho de 1991, ERT (C-260/89, Colect., p. I-2925, n.º 42); de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.º 19); e de 25 de Novembro de 1986, Klensch (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 8).

41 — Moitinho de Almeida, J. C. — «Protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE», *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (edição de Gil Carlos Rodríguez Iglesias/Diego Liñan Nogueras), Madrid, 1993, p. 113; Brosius-Gersdorf, F. — *Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte — Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung*, Berlim, 2005, pp. 17 a 20; Jürgensen, T.; Schlünder, I. — «EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten», *Archiv des öffentlichen Rechts*, n.º 2 (1996), pp. 208 e segs.; Schütz, H.-J.; Bruha, T.; König, D. — *loc. cit.* (nota 10), pp. 70, 294 e 883, são da opinião de que os Estados-Membros estão vinculados pelos direitos fundamentais do direito comunitário, quando e na medida em que actuem «no âmbito de aplicação dos Tratados». Isto verifica-se, sem qualquer dúvida, quanto à implementação do direito comunitário, dado que os Estados-Membros, que dispõem, em regra, da competência de execução, actuam, em termos funcionais, como «autoridades comunitárias». Herrero de la Fuente, A. — *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea — Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora 2003, pp. 229, 230 e 235, refere que os direitos fundamentais comunitários podem ser invocados tanto perante os órgãos comunitários como perante os órgãos nacionais, quando estes apliquem normas de direito comunitário.

42 — Acórdãos, já referidos na nota 40, Bostock, n.º 16, e ERT, n.º 42.

o preceituado no artigo 6.°, n.° 1, da CEDH, nos termos do qual qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. Este direito fundamental é formulado de modo semelhante no artigo 47.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [43], segundo o qual toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Com base nestes direitos fundamentais, o Tribunal de Justiça desenvolveu expressamente um princípio geral do direito comunitário segundo o qual qualquer pessoa tem direito a um processo equitativo [44], e que é igualmente aplicável no domínio do direito penal [45].

55. Todos os Estados-Membros da União Europeia dispõem de uma organização judiciária complexa, composta por múltiplos tribunais que dispõem de poderes e competências precisamente delimitados. Os diferentes sistemas judiciários existentes na União Europeia reflectem as várias tradições jurídicas dos Estados-Membros. Todavia, a maioria das ordens jurídicas dos Estados-Membros prevêem, a par de uma jurisdição em matéria civil e administrativa, uma jurisdição penal, caracterizada por um processo especial de investigação e julgamento de actos puníveis. Incumbe a esta jurisdição a

43 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice em 7 de Dezembro de 2000 (JO C 364, p. 1). A Carta dos Direitos Fundamentais não foi acolhida nos Tratados e o artigo 6.°, n.° 2, UE também não a refere. Constitui, em primeira linha, uma declaração política à qual, designadamente, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu se consideram vinculados. Embora não se possa ignorar a vontade expressamente declarada dos autores da Carta de não a dotar de efeitos jurídicos vinculativos, concordo, porém, com o advogado-geral P. Léger quando afirma que seria errado negar-lhe toda e qualquer importância (v. n.os 73 a 86 das conclusões apresentadas pelo advogado-geral P. Léger em 10 de Julho de 2001 no processo Conselho/Hautala, C-353/99 P, Colect., p. I-9565). A Carta deve antes ser considerada uma concretização dos valores comuns europeus. Por conseguinte, faz sentido utilizá-la para interpretar o direito comunitário (v., nomeadamente, as referências à Carta dos Direitos Fundamentais nas conclusões apresentadas pelos advogados-gerais S. Alber, em 1 de Fevereiro de 2001, no processo TNT Traco, C-340/99, Colect. 2001, p. I-4109, n.° 94 das conclusões; A. Tizzano, em 8 de Fevereiro de 2001, no processo BECTU, C-173/99, Colect. 2001, p. I-4881, n.os 26 a 28 das conclusões; J. Mischo, em 22 de Fevereiro de 2001, nos processos D e Suécia/Conselho, C-122/99 P e C-125/99 P, Colect. 2001, p. I-4319, n.° 97 das conclusões; F. G. Jacobs, em 14 de Junho de 2001, no processo Países Baixos/Parlamento e Conselho, C-377/98, Colect. 2001, p. I-7079, n.° 197 das conclusões; L. A. Geelhoed, em 5 de Julho de 2001, no processo Baumbast e R, C-413/99, Colect. 2002, p. I-7091, n.os 59 e 110 das conclusões; D. Ruiz-Jarabo Colomer, em 4 de Dezembro de 2001, no processo Überseering, C-208/00, Colect. 2002, p. I-9919, n.° 59 das conclusões. Neste sentido, v. também Poiares Maduro, M. — «The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights», *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, 2004, p. 306; Schmitz, T. — «Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte», *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlim, 2005, p. 85; e Beyer, U.; Oehme, C.; Karmrodt, F. — «Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht», *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, caderno 34, Novembro de 2004, p. 14). Ultimamente, a Carta dos Direitos Fundamentais também tem vindo a ser utilizada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem para poder conferir aos artigos da CEDH, que têm mais de 50 anos, uma interpretação mais actual (v., por exemplo, TEDH, acórdão Goodwin c. Reino Unido de 11 de Julho de 2002, *Colectânea dos acórdãos e decisões* 2002-VI, § 100). No n.° 39 do acórdão Unibet, já referido na nota 23, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias referiu pela primeira vez a Carta dos Direitos Fundamentais, a respeito do direito a uma protecção jurisdicional efectiva.

44 — Acórdãos Krombach, já referido na nota 39, n.° 26; de 17 de Dezembro de 1998, Baustahlgewebe/Comissão (C-185/95 P, Colect., p. I-8417, n.os 20 e segs.); e de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e Van der Wal/Comissão (C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.° 17).

45 — Segundo Haase, K. — *Die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren auf europäischer Ebene*, Berlim, 2006, p. 282, o âmbito de aplicação material da exigência comunitária de um processo equitativo estende-se, desde o início, por força da sua natureza de princípio geral do direito comunitário, a todos os tipos de processos, ao contrário do direito a um processo equitativo convencionalmente assegurado pelo artigo 6.° da CEDH, que, de acordo com a sua redacção, só é aplicável a processos de natureza civil e penal. V., igualmente, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Fevereiro de 1979, Hoffmann-La Roche/Comissão (85/76, Colect., p. 217, n.° 9), e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Maio de 1998, Enso Española/Comissão (T-348/94, Colect., p. II-1875, n.° 80), e de 22 de Outubro de 1997, SCK e FNK/Comissão (T-18/96, Colect., p. II-1739, n.os 53 e segs.).

tarefa de exercer o poder punitivo do Estado, respeitando simultaneamente os direitos do arguido [46]. Esta jurisdição garante, a par de um conhecimento específico no domínio da repressão de crimes e da protecção jurídica do indivíduo, a necessária independência dos juízes, a fim de poder realizar as suas tarefas [47].

56. A fim de evitar que a protecção jurídica conferida pela jurisdição penal seja contornada através da classificação de medidas de natureza penal como medidas disciplinares, administrativas ou cíveis [48], o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou que o conceito de «acusação em matéria penal» na acepção do artigo 6.°, n.° 1, da CEDH deve ser interpretado autonomamente [49]. Neste âmbito, é pacífico que este conceito jurídico indeterminado contém, para além de uma componente material, uma componente processual, na medida em que o âmbito de protecção deste direito fundamental abrange todo o procedimento criminal, inclusive o processo de recurso e a condenação [50].

57. Em meu entender, as mesmas considerações são aqui aplicáveis no que se refere à interpretação do conceito jurídico de «acto passível de procedimento judicial repressivo» previsto no artigo 3.° do Regulamento n.° 1697/79. As garantias processuais previstas pelo direito comunitário em conjugação com o artigo 6.°, n.° 1, da CEDH e no artigo 47.° da Carta dos Direitos Fundamentais poderiam ser contornadas se um Estado-Membro pudesse criar outra instância concorrente com poderes jurisdicionais. Isto é válido, por maioria de razão, para uma atribuição de competências às autoridades aduaneiras enquanto parte do poder executivo do Estado, atribuição esta que é, desde logo, contrária à redacção do artigo 6.°, n.° 1, da CEDH e do artigo 47.° da Carta dos Direitos Fundamentais.

46 — Cunha Rodrigues, J. N. — «Discours de son Excellence le Procureur Général de la République, Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», *loc. cit.* (nota 32), pp. 19 e segs., refere a competência exclusiva dos tribunais no domínio da administração da justiça penal. Assinala ainda a dificuldade de conciliar a protecção da sociedade contra a criminalidade com o respeito das garantias processuais. Bacigalupo, E. — *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid, 2002, p. 134, indica como objectivo do processo penal a condenação dos culpados e a protecção dos inocentes.

47 — De Figueiredo Dias, J. — *Direito processual penal*, Coimbra, 2004, pp. 303 e segs., considera que a independência da jurisdição penal é expressão do princípio da separação de poderes. Em seu entender, esta separação é igualmente justificada pela crescente função social do juiz penal. Bacigalupo, E., *loc. cit.* (nota 46), p. 14, descreve a origem dos primeiros tribunais penais independentes na Europa dos séculos XVIII e XIX, após o fim da era absolutista.

48 — V. Ovey, C.; White, R.; Jacobs and White — *The European Convention on Human Rights*, 3.ª edição, Oxford, 2002, p. 141; Soyer, J.-C.; de Salvia, M. — *La Convention européenne des droits de l'homme — Commentaire article par article* (edição de Decaux, E.; Imbert, P.-H.), 2.ª edição, Paris, 1999, p. 254).

49 — V., por exemplo, TEDH, acórdãos Engel de 8 de Junho de 1976, série A, n.° 22, § 81, e Funke de 25 de Fevereiro de 1993, série A, n.° 256-A, § 44.

50 — V. Ovey, C.; White, R., *loc. cit.* (nota 48), p. 143. No seu acórdão Eckle de 15 de Julho de 1982, série A, n.° 51 (1983) 5 EHRR 1, § 73, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem define o conceito de «acusação em matéria penal» nos seguintes termos: «*'Charge', for the purposes of Article 6 par. 1 (art. 6-1), may be defined as 'the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence'*». Assim, o âmbito de protecção do artigo 6.°, n.° 1, da CEDH abrange todo o procedimento criminal, inclusive o processo de recurso e a condenação: «*As regards the end of the 'time', in criminal matters the period governed by Article 6 par. 1 covers the whole of the proceedings in issue, including appeal proceedings*» (§ 76).

— Princípio da presunção de inocência

58. Ainda no que se refere à primeira questão prejudicial, considero igualmente oportuno referir o princípio consagrado no artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, segundo o qual se presume que qualquer pessoa acusada de uma infracção é inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada. O correspondente artigo 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais dispõe que todo o arguido se presume inocente enquanto não tiver sido legalmente provada a sua culpa. O princípio da presunção de inocência é reconhecido como um corolário do princípio do Estado de direito em todos os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros da União Europeia.

59. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem esclarece o que se deve entender pelo princípio da presunção de inocência. Decorre dessa jurisprudência que este princípio conhece várias formulações. No entanto, para efeitos do presente processo, é possível indicar as seguintes características relevantes.

60. O princípio da presunção de inocência só beneficia uma pessoa que tenha sido acusada de um acto punível [51]. Este princípio obriga o Estado a tratar o arguido tal como se este não tivesse cometido qualquer crime até que o Estado, na pessoa das autoridades criminais, tenha apresentado provas suficientes que convençam um tribunal independente e imparcial da sua culpa. Em regra, o Ministério Público deve provar a culpa do arguido sem qualquer margem para dúvidas. Segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o ónus da prova recai sobre o Ministério Público e qualquer dúvida deve beneficiar o arguido [52].

61. Acresce que os tribunais ou os titulares de cargos públicos não podem declarar que um arguido praticou um crime antes de o mesmo ter sido julgado e condenado por um tribunal. O princípio da presunção de inocência é violado quando um titular de um cargo público presta declarações a respeito de uma pessoa acusada da prática de um crime que reflictam a opinião de que esta pessoa é culpada, sem que esta culpa tenha sido legalmente provada e sem que a pessoa tenha tido oportunidade de exercer os

51 — Decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem no processo X/República Federal da Alemanha, n.º 4483/70 — a petição foi julgada inadmissível.

52 — TEDH, acórdão Barberà, Messegué e Jabardo de 6 de Dezembro de 1988, série A, n.º 146 (1989), § 77.

seus direitos de defesa [53]. Quando são feitas declarações públicas sobre factos relacionados com um processo-crime, impõe-se uma certa contenção [54].

62. Na base desta jurisprudência está, por um lado, o entendimento jurídico de que só o processo penal pode conduzir à constatação formal da culpa e de que, portanto, nenhum outro órgão do Estado pode qualificar uma pessoa como culpada. Por outro lado, esta jurisprudência tem em conta a circunstância de que a revelação pública de uma suspeita por parte dos serviços dos Estado pode ter consequências negativas para a posição jurídica do indivíduo. Consequentemente, tem por objectivo proteger um suspeito de condenações antecipadas [55].

63. Em minha opinião, uma declaração sobre a dignidade penal de um acto do devedor dos direitos aduaneiros efectuada pelas autoridades aduaneiras no âmbito do processo de cobrança *a posteriori*, ainda antes de existir uma sentença penal transitada em julgado, implica o risco de uma condenação antecipada inadmissível e de uma estigmatização pública do devedor. É certo que o devedor teria a possibilidade de impugnar a decisão de liquidação das autoridades por meio de uma acção admi-

53 — No acórdão Minelli de 25 de Março de 1983, série A, n.º 62 (1983), § 38, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu, em relação ao alcance da presunção de inocência, que uma decisão judicial que põe termo a um processo com fundamento na sua prescrição viola o artigo 6.º, n.º 2, da CEDH quando leva a crer que o juiz considera o arguido culpado. No caso concreto, estava em causa uma regra de direito processual que fazia recair as despesas sobre o arguido quando a sua condenação fosse previsível. O Tribunal decidiu que a fundamentação do tribunal suíço, apesar de este ter escolhido cuidadosamente as palavras utilizadas *(in «all probability», «very probably»)*, continha observações que não eram compatíveis com o artigo 6.º, n.º 2, da CEDH. O acórdão Allenet de Ribemont de 10 de Fevereiro de 1995, série A, n.º 308 (1995), §§ 37 e 41, tinha por objecto declarações feitas por altos funcionários da polícia e do Ministério da Administração Interna franceses sobre a acusação deduzida contra Ribemont de instigação à prática de um homicídio, declarações prestadas no âmbito de uma conferência de imprensa que teve lugar na pendência do processo-crime. O Tribunal considerou que estas declarações das autoridades estatais constatavam claramente a culpa de Ribemont e eram susceptíveis de influenciar a opinião pública e antecipar a condenação pela instância jurisdicional competente. O acórdão Daktaras c. Lituânia de 10 de Outubro de 2000, petição individual n.º 42095/98, § 41, tinha por objecto declarações feitas por um magistrado do Ministério Público no âmbito de um inquérito que levavam a concluir que a culpa do arguido já tinha sido provada. O Tribunal recordou, em primeiro lugar, que o princípio da presunção de inocência também pode ser violado por um magistrado do Ministério Público, ao qual cabe decidir se um inquérito deve ou não ser arquivado. Embora o Tribunal tenha considerado infeliz a utilização do termo «provada», não concluiu pela existência de uma violação do artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, devido às especiais circunstâncias em que o termo fora utilizado. No acórdão A. L. c. Alemanha de 8 de Abril de 2005, petição individual n.º 72758/01, § 31, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem remeteu para as suas declarações no acórdão Daktaras, tendo recordado «que a presunção de inocência consagrada no artigo 6.º, n.º 2, constitui um dos elementos do processo penal equitativo exigido pelo artigo 6.º, n.º 1. Essa presunção é violada se uma declaração de uma autoridade pública a respeito de uma pessoa acusada de um crime reflectir a opinião de que essa pessoa é culpada sem que esta culpa tenha sido legalmente provada. Pode não existir uma declaração formal, sendo suficiente uma fundamentação que leve a crer que a autoridade pública considera que a pessoa em causa é culpada».

54 — O acórdão Butkevičius c. Lituânia de 26 de Março de 2002, petição individual n.º 48297/99, §§ 51 a 54, tinha por objecto as declarações feitas aos meios de comunicação social pelo procurador-geral da República lituano e pelo presidente do Parlamento lituano na sequência da detenção do antigo Ministro da Defesa por suspeita de tráfico de influências. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou que estas declarações das autoridades públicas eram susceptíveis de induzir o público a pensar que o arguido era culpado ainda antes da sua condenação com trânsito em julgado. Por conseguinte, concluiu que o artigo 6.º, n.º 2, da CEDH fora violado.

55 — Frowein, J. — «Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention», *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Berna, 1981, pp. 554 a 556, comenta a decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem sobre a petição de Petra Krause contra a Suíça, na qual Petra Krause alegava que uma declaração do Ministro da Justiça suíço na televisão constituía uma violação do artigo 6.º, n.º 2, da CEDH. Nessa declaração, a então detida Petra Krause fora qualificada de autora de crimes que envolviam a utilização de explosivos. A Comissão confirmou a aplicabilidade do artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, com o fundamento de que esta disposição contém o princípio fundamental de que ninguém pode ser qualificado por parte das autoridades como culpado de um crime sem que esta culpa tenha sido previamente comprovada por um tribunal. O autor observa, remetendo para as declarações da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, que a formulação grosseira de uma suspeita pode ter consequências significativas. Pode influenciar o processo judicial, em especial se der origem a uma campanha por parte dos meios de comunicação social ou se existirem outros riscos de influência sobre os juízes.

nistrativa e de se defender desta forma da acusação indirecta da punibilidade do seu comportamento. No entanto, não é exigível ao interessado que este recorra a uma via jurisdicional diferente da que lhe é garantida pelo direito processual penal. Incumbe antes ao Estado-Membro respeitar os deveres de diligência que lhe são impostos pela CEDH [56] e pelo direito comunitário. Uma competência interpretativa das autoridades aduaneiras, tal como é defendida pelo Governo português e pela Comissão, não pode, portanto, ser considerada compatível com os acórdãos Minelli, Ribemont, Daktaras e Butkevičius [57] do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, relativos ao princípio da presunção de inocência. A restrição dos direitos fundamentais do devedor que decorreria dessa competência também não pode ser considerada justificada por um eventual interesse da Comunidade na cobrança *a posteriori* de direitos não exigidos, possivelmente devido a uma violação do direito comunitário.

c) Conclusão

64. Resulta das considerações precedentes que, também à luz dos direitos fundamentais comunitários, se deve entender que o conceito jurídico de «acto passível de procedimento judicial repressivo» remete para o direito processual penal dos Estados-Membros. Por conseguinte, só uma sentença de um tribunal penal de um Estado-Membro que tenha transitado em julgado é relevante para a regulamentação comunitária aplicável em matéria de cobrança *a posteriori*.

2. Quanto à segunda questão prejudicial

65. Já decorre das considerações que teci a respeito da primeira questão que uma decisão do Ministério Público não pode substituir uma decisão judicial transitada em julgado. Importa ainda ter em conta, por um lado, que, em muitos Estados-Membros da União Europeia, o Ministério Público, em termos organizacionais e funcionais, ou faz parte do poder executivo do Estado ou é considerado como estando

56 — Haase, K., *loc. cit.* (nota 45), p. 92, recorda que, relativamente aos casos de publicações na imprensa contendo condenações antecipadas, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu a existência de um certo dever de protecção, na acepção do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, da parte dos Estados signatários desta convenção. Segundo esse dever, os Estados devem assegurar activamente, através da tomada de medidas positivas, que a imprensa respeita os limites da objectividade que lhe é exigida ao dar informações sobre processos penais pendentes.

57 — V. nota 55.

estreitamente ligado a esse poder [58], e que, por outro, é atribuída ao juiz penal uma competência para decidir em última instância, no sentido de que o procedimento criminal termina logo que a sentença penal tenha transitado em julgado. A prova legal da culpa só é, portanto, produzida através de uma sentença judicial transitada em julgado [59]. Esta conclusão é, aliás, conforme com a afirmação do Governo português de que a única forma de ter a certeza da prática de um «acto passível de procedimento judicial repressivo» consiste em aguardar o termo do processo penal [60]. Consequentemente, no interesse da segurança jurídica, há que tomar por base esse acto dos órgãos de soberania e não a acusação deduzida pelo Ministério Público.

3. Quanto à terceira questão prejudicial

66. O princípio da presunção de inocência, tal como resulta do artigo 6.º, n.º 2, da CEDH e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, exige que o Ministério Público prove a culpa do arguido sem qualquer margem para dúvidas [61]. O princípio *in dubio pro reo* [62], que, segundo a maioria da doutrina, também pode ser extraído desta disposição, aplica-se no âmbito da elaboração da sentença judicial. Assim, constitui uma manifestação particular do princípio da presunção de inocência.

58 — Em muitas ordens jurídicas dos Estados-Membros, o Ministério Público assume a responsabilidade exclusiva pela tramitação do processo penal e dispõe, em consequência, de um direito de acusação exclusivo. Incumbe-lhe a tarefa de abrir um inquérito e de deduzir acusação perante um tribunal com fundamento no acto em causa. Neste âmbito, actua ou ao abrigo de um poder discricionário (princípio da oportunidade) ou com base num dever imposto por lei (princípio da legalidade). O principal problema relativo ao Ministério Público diz respeito à questão de saber se estão preenchidas as condições para que possa desempenhar as suas tarefas livre de ingerências políticas que possam afectar o seu dever de imparcialidade. Neste contexto, é indicado como problemático o facto de o Ministério Público se encontrar com frequência estreitamente ligado ao poder executivo, ou até estar subordinado a este poder [v., a este respeito, «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», *loc. cit.* (nota 32), pp. 484 e segs.]. V., a propósito da autonomia e da organização do Ministério Público português, Pereira, R. — «O domínio do inquérito pelo Ministério Público», *Jornadas de direito processual penal e direitos fundamentais (Organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut)*, Coimbra, 2004, pp. 128 a 130. De Figueiredo Dias, J., *loc. cit.* (nota 47), pp. 362 a 368, é da opinião de que, na falta de competências jurisdicionais, o Ministério Público não pode ser considerado parte do poder judicial. A Constituição portuguesa reserva a competência jurisdicional aos tribunais. No entanto, por força da sua relativa autonomia, o Ministério Público constitui uma «ponte» entre o poder executivo e o poder judicial.

59 — V. igualmente Meyer-Ladewig, J. — *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Handkommentar*, Baden-Baden, 2003, artigo 6.º, n.º 85, segundo o qual a prova legal da culpa é produzida através de uma sentença penal transitada em julgado.

60 — V. n.os 55 e segs. das observações escritas do Governo português.

61 — Acórdão Barberà, Messegué e Jabardo, já referido na nota 52, § 77.

62 — Bacigalupo, E., *loc. cit.* (nota 46), p. 145, assinala que, de acordo com a teoria dos direitos fundamentais e o actual direito processual, o princípio *in dubio pro reo* é considerado um elemento essencial do direito fundamental ao respeito pela presunção de inocência. Sempre que o princípio da presunção de inocência não decorre directamente do direito nacional, a doutrina remete para o artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, existindo consenso quanto ao facto de esta disposição também obrigar ao respeito do princípio *in dubio pro reo*. Em termos semelhantes, Marques da Silva, G. — *Curso de processo penal*, tomo 2, Lisboa 1993, pp. 92 e segs., que extrai o princípio *in dubio pro reo* da presunção de inocência. Walter, T. — «Die Beweislast im Strafprozess», *Juristenzeitung*, 2006, p. 344, extrai o princípio *in dubio pro reo* do princípio do Estado de direito e fundamenta a sua tese com o diferente âmbito de protecção do princípio *in dubio pro reo* e do princípio da presunção de inocência. Assim, este último tem, por vezes, um maior alcance, porque tem aplicação mesmo nos casos em que o tribunal não teve, em nenhum momento, a mínima dúvida, com a consequência de que o arguido é considerado inocente até à prolação da sentença. Por outro lado, o princípio *in dubio pro reo* tem um alcance mais amplo do que o princípio da presunção de inocência quando também abrange circunstâncias que só são relevantes para o direito processual, por exemplo, o momento em que o acto foi cometido, relevante para efeitos de prescrição.

67. Este princípio não é uma regra de repartição do ónus da prova para o juiz penal, ao contrário do que acontece em relação ao Ministério Público, mas uma regra decisória. O princípio *in dubio pro reo* não indica ao juiz quando é que este tem de ter dúvidas, mas apenas como é que este tem de decidir quando as tem. Se, no âmbito de um processo penal, não for possível esclarecer com a certeza necessária se um acusado cometeu um determinado crime, deve partir-se, em seu benefício, do princípio de que está inocente [63]. O direito processual penal tem em conta esta circunstância pelo facto de, para a condenação do arguido, exigir, em princípio, ao juiz que esteja convencido da sua culpa para além de qualquer dúvida razoável, sendo que as exigências precisas de convicção do juiz são determinadas pelo direito processual penal nacional e podem, por isso, divergir de um Estado-Membro para outro [64]. O princípio *in dubio pro reo* confere ao arguido o direito a ser tratado tal como se a sua inocência tivesse sido provada [65]. Por conseguinte, na perspectiva do processo penal e da tutela dos direitos fundamentais, não existe uma diferença qualitativa entre uma absolvição por falta de provas e uma absolvição resultante da comprovação da inocência do arguido [66].

68. A remissão do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 para o direito processual penal dos Estados-Membros tem por efeito vincular a Comunidade a estes princípios processuais, de modo que, no que toca à aplicação do princípio *in dubio pro reo*, não podem ser aplicadas outras regras na relação entre as autoridades nacionais encarregues de aplicar o regulamento e o devedor dos direitos aduaneiros. Por conseguinte, um devedor que é absolvido por um tribunal penal por falta de provas não pode ser tratado menos favoravelmente no plano jurídico do que um devedor cuja inocência tenha sido comprovada.

4. Quanto à quarta questão prejudicial

69. Com a quarta questão prejudicial, o tribunal de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, por um lado, quais são as conse-

63 — De Figueiredo Dias, J., *loc. cit.* (nota 47), p. 213; Tome Garcia, J. A. — *Derecho procesal penal* (edição de Andrés de la Oliva Santos e o.), Madrid, 1993, p. 453.

64 — TEDH, acórdão Windisch de 27 de Setembro de 1990, petição individual n.º 12489/86, § 25.

65 — Walter, T., *loc. cit.* (nota 62), pp. 348 e segs., observa que o princípio *in dubio pro reo* exige, em geral, uma decisão favorável ao arguido. Esta decisão depende do objecto das dúvidas em causa. Estando em causa obstáculos processuais e pressupostos processuais no âmbito de processos de inquérito e em primeira instância, esta decisão favorável é sempre o arquivamento do processo.

66 — De Figueiredo Dias, J., *loc. cit.* (nota 47), afirma que uma absolvição por falta de provas no processo penal não constitui uma decisão desfavorável ao arguido quando o Ministério Público tenha deduzido acusação (p. 212). Na opinião do autor, a persistência de dúvidas razoáveis quanto à força probatória das provas apresentadas deve ter as mesmas consequências jurídicas do que a comprovação da inocência do arguido (p. 215).

quências que decorrem do facto de o Ministério Público não deduzir acusação contra o devedor por entender que não há indícios de actos passíveis de procedimento judicial repressivo e, por outro, se tal decisão impede que se inicie uma acção para cobrança dos direitos não recebidos.

70. Relativamente a esta questão, devo recordar que, segundo jurisprudência assente, o processo de reenvio prejudicial instituído pelo artigo 234.º CE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, por meio do qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito comunitário necessários para a resolução do litígio que lhes foi submetido [67].

71. No quadro desta cooperação, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas pelo juiz nacional sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir [68].

72. Todavia, o Tribunal de Justiça tem também entendido que, em circunstâncias excepcionais, lhe cabe examinar as condições em que é solicitado a intervir pelo órgão jurisdicional nacional com vista a verificar a sua própria competência. A recusa de pronúncia sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio do processo principal, quando o problema for de natureza hipotética ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas [69].

73. O espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que, por seu turno, o juiz nacional tenha em atenção a função confiada ao Tribunal de Justiça, que é contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros, e não emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas [70].

74. Na medida em que a questão prejudicial tem por objecto os eventuais efeitos jurídicos para o processo de cobrança *a posteriori* que

67 — V., designadamente, acórdãos de 16 de Julho de 1992, Meilicke (C-83/91, Colect., p. I-4871, n.º 22), e de 5 de Fevereiro de 2004, Schneider (C-380/01, Colect., p. I-1389, n.º 20).

68 — Acórdão Schneider, já referido na nota 67, n.º 21 e a jurisprudência aí referida.

69 — V., nomeadamente, acórdãos de 16 de Dezembro de 1981, Foglia/Novello (244/80, Recueil, p. 3045, n.º 18); de 15 de Junho de 1995, Zabala Erasun e o. (C-422/93 a C-424/93, Colect., p. I-1567, n.º 29); de 12 de Março de 1998, Djabali (C-314/96, Colect., p. I-1149, n.º 19); e Schneider, já referido na nota 67, n.º 22. V., mais recentemente, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral A. Tizzano em 18 de Janeiro de 2005 no processo Längst (C-165/03, Colect. 2005, p. I-5640, n.º 45), e o acórdão proferido em 30 de Junho de 2005 no mesmo processo (Colect., p. I-5637, n.ºs 30 a 35).

70 — Acórdão Schneider, já referido na nota 67, n.º 23.

podem decorrer do facto de o Ministério Público não deduzir acusação, há, em meu entender, que negar a necessidade da questão para a resolução do litígio no processo principal por falta de relação com este. Resulta claramente quer da decisão de reenvio quer dos articulados apresentados pelo Governo português e pela Z. F. Zefeser ao Tribunal de Justiça que, na sequência das suas investigações, o Ministério Público deduziu acusação contra os sócios da Z. F. Zefeser pela prática de crimes de contrabando, falsificação de documentos, burla e associação criminosa, acusação que veio a dar lugar a um processo num tribunal nacional de competência mista cível e criminal, a saber, a Vara Mista do Tribunal Judicial de Setúbal, que os absolveu por acórdão de 10 de Janeiro de 2001. Assim, em nenhum momento se colocou a questão do arquivamento do processo penal ou da não dedução de acusação por parte do Ministério Público.

75. Resulta do exposto que, pelo facto de ser meramente hipotética, a quarta questão não é relevante para a resolução do litígio pendente no tribunal de reenvio e que o Tribunal de Justiça não está obrigado a pronunciar-se sobre a mesma.

5. Quanto à quinta questão prejudicial

76. Ao invés, a quinta questão prejudicial apresenta uma relação real com o litígio no processo, na medida em que se pode inferir das declarações da Z. F. Zefeser que o Tribunal Judicial de Setúbal declarou oficiosamente a prescrição do procedimento criminal relativamente aos crimes de contrabando e de falsificação de documentos, de cuja prática os sócios desta empresa tinham sido acusados.

77. A remissão do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 para o direito penal nacional implica que também a prescrição do procedimento criminal se deve reger pelo direito nacional. Como já afirmei no âmbito da primeira questão, ao aplicarem o direito comunitário, as autoridades aduaneiras estão vinculadas pelo imperativo da eficácia, na acepção da lealdade comunitária consagrada no artigo 10.º, primeiro parágrafo, CE. Para esse imperativo contribui o dever de não tomar quaisquer medidas susceptíveis de comprometer os objectivos do Tratado, previsto no artigo 10.º, segundo parágrafo, CE.

78. A vontade do legislador comunitário, plasmada no artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79, de nortear o direito comunitário pelo direito penal nacional seria frustrada se as autoridades aduaneiras pudessem, não obstante o decurso do prazo-regra de caducidade de três anos, dar início a uma acção administrativa para cobrança dos direitos não recebidos invocando pretensos crimes relativamente aos quais um tribunal declarou a prescrição do procedimento criminal.

79. O arquivamento do processo-crime com fundamento na prescrição do procedimento criminal não resulta da apreciação da punibilidade de um determinado comportamento à luz do direito penal substantivo, mas da existência de um obstáculo processual. A prescrição do procedimento criminal é expressão da vontade do legislador de, no interesse da segurança jurídica, apenas perseguir os crimes durante um determinado período de tempo.

80. Consequentemente, esta intenção do legislador também deve ser respeitada no domínio do direito aduaneiro. Se um acto passível de procedimento judicial repressivo for declarado prescrito pelo tribunal penal competente, um tribunal administrativo chamado a pronunciar-se sobre a legalidade de um acto de liquidação de direitos aduaneiros está impedido de considerar, com efeitos para o direito aduaneiro, que se está em presença de um «acto passível de procedimento judicial repressivo» na acepção do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79.

81. Logo, o arquivamento pelo tribunal penal de um processo-crime com fundamento na prescrição do procedimento criminal opõe-se a que se dê início a uma acção para cobrança dos direitos não recebidos, na medida em que a acção seja iniciada após o decurso do prazo-regra de caducidade de três anos, ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79. Se, pelo contrário, o prazo de prescrição do procedimento criminal for mais curto do que o prazo-regra de caducidade de três anos, pode-se iniciar a referida acção.

82. No presente caso, é possível inferir dos autos que a prescrição do procedimento criminal foi declarada judicialmente e que o prazo-regra de caducidade de três anos já expirou. Assim sendo, não é possível iniciar a acção para cobrança dos direitos não recebidos.

VII — Conclusão

83. Com base nas considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial do Supremo Tribunal Administrativo nos seguintes termos:

«1) No âmbito de um processo de cobrança *a posteriori*, as autoridades aduaneiras devem basear-se na qualificação feita pelo tribunal penal competente para

determinarem se se está em presença de um 'acto passível de procedimento judicial repressivo' na acepção do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979.

2) A previsão normativa do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 só está preenchida quando o devedor tenha sido condenado por sentença transitada em julgado no respectivo processo-crime.

3) Não se está perante um 'acto passível de procedimento judicial repressivo' na acepção do artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79 quando o tribunal tenha absolvido o devedor pela aplicação do princípio *in dubio pro reo*.

4) Não há que responder à quarta questão prejudicial devido ao seu carácter hipotético.

5) O arquivamento pelo tribunal penal de um processo-crime com fundamento na prescrição do procedimento criminal conduz à impossibilidade de iniciar uma acção para cobrança dos direitos não recebidos após o decurso do prazo-regra de caducidade de três anos previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 1697/79, na medida em que esta cobrança *a posteriori* seja fundada num acto cometido pelo devedor relativamente ao qual o procedimento criminal tenha sido declarado prescrito por um tribunal. Se o prazo de prescrição do procedimento criminal for mais curto do que o prazo-regra de caducidade de três anos, pode-se dar início à acção para cobrança dos direitos não recebidos.»