



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de maio de 2017*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (CE) n.º 1889/2005 — Controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União Europeia — Artigo 3.º, n.º 1 — Pessoa singular que entra ou sai da União — Dever de declaração — Zona de trânsito internacional do aeroporto de um Estado-Membro»

No processo C-17/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º CE, apresentado pela Cour de cassation (França), por decisão de 5 de janeiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de janeiro de 2016, no processo

Oussama El Dakkak,

Intercontinental SARL

contra

Administration des douanes et des droits indirects,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relator), presidente de secção, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo francês, por A. Daly e D. Colas, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo grego, por E. Tsaousi e K. Georgiadis, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Grønfeldt e F. Dintilhac, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de dezembro de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade (JO 2005, L 309, p. 9), e do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o. El Dakkak e a Intercontinental SARL à administration des douanes et droits indirects (França), a respeito dos seus pedidos de indemnização pelos prejuízos que sofreram na sequência da apreensão, por parte desta Administração, das somas em dinheiro líquido transportadas por O. El Dakkak aquando da sua passagem pelo aeroporto de Roissy-Charles-de-Gaulle (França), pelo facto de este não ter declarado essas somas.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 1889/2005

- 3 Os considerandos 2, 4 e 6 do Regulamento n.º 1889/2005 têm a seguinte redação:
 - «(2) A introdução de produtos de atividades ilícitas no sistema financeiro e o seu investimento após branqueamento são prejudiciais a um desenvolvimento económico sólido e sustentável. Assim sendo, a Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais [(JO 1991, L 166, p. 77)], introduziu um mecanismo comunitário destinado a evitar o branqueamento de dinheiro mediante o controlo das operações realizadas através de instituições de crédito e financeiras e determinados tipos de profissões. Uma vez que existe o risco de a aplicação desse mecanismo vir a provocar o aumento dos movimentos de dinheiro líquido para fins ilícitos, a Diretiva [91/308] deverá ser completada com um sistema de controlo do dinheiro líquido que entra ou sai do território da Comunidade.
- [...]
- (4) Importa igualmente atender a ações complementares levadas a cabo noutras instâncias internacionais, nomeadamente o grupo de ação financeira sobre o branqueamento de capitais (GAFI), que foi criado pela Cimeira do G7 de 1989, em Paris. A recomendação especial IX do GAFI, de 22 de outubro de 2004, convida os governos a aplicarem medidas para detetar os movimentos físicos de dinheiro líquido, incluindo um sistema de declarações ou um dever de notificação.
- (5) Deste modo, o dinheiro líquido transportado por qualquer pessoa singular que entre ou saia da Comunidade deverá ser submetido ao princípio da declaração obrigatória. Este princípio permitirá às autoridades aduaneiras recolher informações sobre esses movimentos de dinheiro líquido e, sempre que apropriado, transmitir essa informação a outras autoridades. [...]
- (6) Tendo em conta o carácter preventivo e dissuasivo, a declaração deverá ser preenchida à entrada e à saída da Comunidade. Todavia, para fazer incidir a ação das autoridades nos casos significativos de movimentos de dinheiro líquido, só devem ser abrangidos por esse dever de declaração os movimentos de dinheiro líquido de montante igual ou superior a 10 000 euros. Além disso, deverá ser especificado que o dever de declaração se aplica à pessoa singular que transporta a soma de dinheiro, independentemente de ser ou não o seu proprietário.»

4 O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento prevê:

«O presente regulamento completa as disposições da Diretiva [91/308] relativa às transações realizadas através de instituições de crédito e financeiras e determinados tipos de profissões, estabelecendo normas harmonizadas para o controlo, exercido pelas autoridades competentes, de dinheiro líquido que entre ou saia da Comunidade.»

5 O artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento dispõe:

«Qualquer pessoa singular que entra ou sai da Comunidade com uma soma de dinheiro líquido igual ou superior a 10 000 euros deve declarar a soma transportada às autoridades competentes dos Estados-Membros através dos quais entra ou sai da Comunidade, de acordo com o presente regulamento. Considera-se que esse dever não foi cumprido se a informação prestada for incorreta ou incompleta.»

6 O artigo 4.º, n.º 2, do dito regulamento prevê:

«Em caso de incumprimento do dever de declaração constante do artigo 3.º, o dinheiro líquido pode ser retido por decisão administrativa, em conformidade com as condições previstas na legislação nacional.»

Regulamento n.º 562/2006

7 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 562/2006:

«O presente regulamento prevê a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados-Membros da União Europeia.

O presente regulamento estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia.»

8 O artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento prevê:

«As fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira e durante as horas de abertura fixadas. As horas de abertura devem ser indicadas claramente nos pontos de passagem de fronteira que não estejam abertos 24 horas por dia.

Os Estados-Membros notificam a Comissão da lista dos respetivos pontos de passagem de fronteira, em conformidade com o disposto no artigo 34.º»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

9 A Intercontinental encarregou O. El Dakkak do transporte de dólares dos Estados Unidos (USD) de Cotonu (Benim) para Beirute (Líbano) por avião, com escala no aeroporto de Roissy-Charles-de-Gaulle.

10 Em 9 de dezembro de 2010, por ocasião da sua escala neste aeroporto, O. El Dakkak foi controlado por agentes aduaneiros na manga de embarque do voo para Beirute. Estes agentes constataram que o. El Dakkak estava na posse de 3 900 euros e de 1 607 650 USD (cerca de 1 511 545 euros) em dinheiro líquido, este apresentou-lhes então uma declaração efetuada aos serviços aduaneiros da República do Benim.

- 11 Na sequência do controlo, O. El Dakkak foi colocado em detenção aduaneira e posteriormente apresentado a um juiz de instrução por incumprimento do dever de declaração de capitais e por branqueamento e fraude.
- 12 O dinheiro líquido que o. El Dakkak transportava foi apreendido e posteriormente selado pela administration des douanes et droits indirects.
- 13 Por acórdão de 11 de maio de 2011, a secção de instrução da cour d'appel de Paris (França) anulou o processo na íntegra devido a uma irregularidade e ordenou a restituição dos valores selados.
- 14 Por ofício de 2 de abril de 2012, os serviços competentes da Administração informaram O. El Dakkak de que iriam proceder à transferência bancária dos euros e do montante em euros dos dólares dos Estados Unidos apreendidos, bem como de uma parte proporcional da redução concedida nas despesas do processo.
- 15 O. El Dakkak e a Intercontinental propuseram ações de indemnização no tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (França) e, posteriormente, na cour d'appel de Paris, alegando que a administration des douanes et droits indirects não podia invocar o incumprimento do dever de declaração por parte de o. El Dakkak uma vez que este não tinha esse dever.
- 16 Por acórdão de 25 de março de 2014 a cour d'appel de Paris julgou a ação de o. El Dakkak improcedente, tendo este recorrido dessa decisão perante o órgão jurisdicional de reenvio.
- 17 Foi nestas circunstâncias que a Cour de cassation (França) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem [o artigo] 3.º, n.º 1, do Regulamento [...] n.º 1889/2005 [...] e [o artigo] 4.º, n.º 1, do Regulamento [...] n.º 562/2006 [...] ser interpretados no sentido de que um nacional de um Estado terceiro que se encontre numa zona de trânsito internacional de um aeroporto não está sujeito ao dever de declaração que resulta do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento [...] n.º 1889/2005 [...] ou, pelo contrário, no sentido de que esse nacional está sujeito a esse dever por ter atravessado uma fronteira externa [da União] num dos pontos de passagem de fronteira previstos no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento [...] n.º 562/2006 [...]?»

Quanto à questão prejudicial

- 18 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 deve ser interpretado no sentido de que o dever de declaração previsto nesta disposição se aplica na zona de trânsito internacional de um aeroporto de um Estado-Membro em circunstâncias, como as do processo principal, nas quais uma pessoa singular entrou nesta zona depois de ter desembarcado de uma aeronave proveniente de um Estado terceiro e aí permanece antes de embarcar a bordo de outra aeronave com destino a outro Estado terceiro.
- 19 A determinação do alcance deste dever de declaração assenta na interpretação do conceito de «pessoa singular que entra ou sai» da União, previsto neste mesmo artigo 3.º, n.º 1.
- 20 A este respeito, importa desde já observar que o Regulamento n.º 1889/2005 não define este conceito.
- 21 Assim sendo, o referido conceito não é ambíguo e deve ser entendido no seu sentido usual, ou seja, no sentido de que se refere à deslocação de uma pessoa singular de um local que não faz parte do território da União para um local que faz parte deste território, ou deste último local para um local que não faz parte do referido território.

- 22 O território da União corresponde ao espaço geográfico previsto no artigo 52.º TUE e no artigo 355.º TFUE, que definem o âmbito de aplicação territorial dos Tratados.
- 23 Na falta de indicação do âmbito de aplicação territorial de um ato de direito derivado, este deve ser determinado em função dessas disposições, uma vez que o direito derivado tem, em princípio, o mesmo âmbito de aplicação que os próprios Tratados e é aplicável de pleno direito nesse âmbito (v., neste sentido, acórdão de 15 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho, C-132/14 a C-136/14, EU:C:2015:813, n.ºs 76 e 77).
- 24 Ora, por um lado, os aeroportos dos Estados-Membros fazem parte do referido espaço geográfico e, por conseguinte, do território da União.
- 25 Por outro lado, não pode deixar de se observar que, tal como as disposições do Regulamento n.º 1889/2005 não excluem a aplicabilidade do dever de declaração previsto no seu artigo 3.º, n.º 1 nas zonas de trânsito internacional dos referidos aeroportos, o artigo 52.º TUE e o artigo 355.º TFUE também não excluem essas zonas do âmbito de aplicação territorial dos Tratados nem preveem exceções aplicáveis a estas zonas.
- 26 Daqui resulta que, quando uma pessoa singular se desloca de um local que não faz parte do espaço geográfico previsto no artigo 52.º TUE e no artigo 355.º TFUE para um local que faz parte deste espaço, esta pessoa entra na União, no sentido do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005.
- 27 É esse o caso de alguém que, como O. El Dakkak, desembarca de uma aeronave proveniente de um Estado terceiro num aeroporto situado no território de um Estado-Membro e que permanece na zona de trânsito internacional desse aeroporto antes de embarcar a bordo de outra aeronave com destino a outro Estado terceiro.
- 28 A interpretação segundo a qual o dever de declaração previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 se aplica nas zonas de trânsito internacional dos aeroportos situados em território da União também é conforme com o objetivo prosseguido por este regulamento.
- 29 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com os considerandos 2, 5 e 6 do Regulamento n.º 1889/2005, este regulamento visa assim prevenir, dissuadir e evitar a introdução do produto de atividades ilícitas no sistema financeiro assim como o seu investimento após branqueamento através da consagração, designadamente, de um princípio de declaração obrigatória dos movimentos de dinheiro líquido que entre ou saia da União, permitindo recolher informações sobre os mesmos (v. acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 18).
- 30 Para este efeito, o artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento prevê o dever de qualquer pessoa singular que entra ou sai da União e que transporta uma soma de dinheiro líquido igual ou superior a 10 000 euros declarar essa soma (v. acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 19).
- 31 Além disso, como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005, lido em conjugação com os considerandos 1 a 3 deste regulamento, este último tem por objetivo, no contexto da promoção de um desenvolvimento económico harmonioso, equilibrado e duradouro em toda a União, completar as disposições da Diretiva 91/308, estabelecendo normas harmonizadas para o controlo de movimentos de dinheiro líquido que entre ou saia da União (v. acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 17).
- 32 Ora neste contexto, também importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO 2005, L 309, p. 15), que substitui a Diretiva 91/308, tem por principal objetivo a prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de

financiamento do terrorismo, como resulta tanto do seu título e dos seus considerandos como do facto de ter sido adotada, tal como a Diretiva 91/308 que a precedeu, num contexto internacional, para aplicar e tornar obrigatórias na União as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que é o principal organismo internacional de combate ao branqueamento de capitais (v. acórdão de 25 de abril de 2013, *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, n.º 46).

- 33 Tal como as Diretivas 91/308 e 2005/60, o Regulamento n.º 1889/2005, como resulta do seu considerando 4, foi adotado com vista a ter em conta as ações complementares levadas a cabo noutras instâncias internacionais, nomeadamente no GAFI, cuja recomendação especial IX, de 22 de outubro de 2004, convida os governos a aplicarem medidas para detetar os movimentos físicos de dinheiro líquido, incluindo um sistema de declarações ou qualquer outro dever de comunicação.
- 34 Por conseguinte, como observou o advogado-geral nos n.ºs 44 et 45 das suas conclusões, resulta do objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 1889/2005, do contexto internacional no qual este se inscreve e da necessidade de garantir o objetivo preventivo e dissuasivo do dever de declaração previsto no artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento, que o conceito de «pessoa singular que entra ou sai» da União, referido nesta disposição, deve ser objeto de uma interpretação lata.
- 35 Com efeito, se a referida disposição fosse interpretada no sentido de que as pessoas que se encontram numa zona de trânsito internacional de um aeroporto da União não estão sujeitas a esta obrigação, a eficácia do sistema de controlo das somas em dinheiro líquido que entram e saem da União, previsto pelo Regulamento n.º 1889/2005, e, por conseguinte, a concretização do objetivo prosseguido correriam o risco de ficar comprometidas, pelo menos parcialmente.
- 36 A questão de saber se um nacional de um Estado terceiro que se encontra na zona de trânsito internacional de um aeroporto de um Estado-Membro atravessou ou não uma fronteira externa da União, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 562/2006, não tem influência nas considerações precedentes.
- 37 Quanto a este aspeto, importa observar que, como nomeadamente demonstram as diferentes bases jurídicas com fundamento nas quais foram adotados os Regulamentos n.º 1889/2005 e n.º 562/2006, estes últimos têm objetivos e finalidades diferentes.
- 38 Com efeito, como já foi indicado no n.º 31 do presente acórdão, o Regulamento n.º 1889/2005 tem por objetivo completar as disposições da Diretiva 91/308, estabelecendo normas harmonizadas para o controlo de movimentos de dinheiro líquido que entre ou saia da União, ao passo que, segundo o seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 562/2006 prevê a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados-Membros e estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas desses Estados.
- 39 De resto, o Regulamento n.º 1889/2005 não prevê nenhuma indicação de acordo com a qual as suas disposições devem ser interpretadas à luz das disposições do Regulamento n.º 562/2006.
- 40 Assim sendo, na falta de uma disposição expressa nesse sentido em qualquer um destes dois diplomas, a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 não pode depender da interpretação do conceito de «passagem de uma fronteira externa da União», no sentido do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 562/2006.
- 41 Atendendo ao acima exposto, as zonas de trânsito internacional dos aeroportos dos Estados-Membros não devem ser excluídas do âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005, pelo que, se uma pessoa singular que desembarca de uma aeronave proveniente de um Estado terceiro num aeroporto situado no território de um Estado-Membro e que permanece na zona de trânsito internacional desse aeroporto antes de embarcar noutra aeronave com destino a outro Estado terceiro

que esteja na posse de uma soma igual ou superior a 10 000 euros em dinheiro líquido quando entra na União, está sujeita ao dever de declaração previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005.

- 42 A este respeito, incumbe aos Estados-Membros adotar as medidas adequadas com vista a permitir que os interessados cumpram esse dever em condições suscetíveis de garantir a sua total segurança jurídica.
- 43 Nestas condições, importa responder à questão submetida que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 deve ser interpretado no sentido de que o dever de declaração previsto nesta disposição se aplica na zona de trânsito internacional de um aeroporto de um Estado-Membro.

Quanto às despesas

- 44 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade, deve ser interpretado no sentido de que o dever de declaração previsto nesta disposição se aplica na zona de trânsito internacional de um aeroporto de um Estado-Membro.

Assinaturas