



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-524/15

**Processo penal
contra
Luca Menci**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale di Bergamo]

«Reenvio prejudicial — Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) — Diretiva 2006/112/CE — Não pagamento do IVA devido — Sanções — Legislação nacional que prevê uma sanção administrativa e uma sanção penal pelos mesmos factos — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 50.º — Princípio *ne bis in idem* — Natureza penal da sanção administrativa — Existência de uma mesma infração — Artigo 52.º, n.º 1 — Restrições ao princípio *ne bis in idem* — Requisitos»

Sumário — Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de março de 2018

1. *Recursos próprios da União Europeia — Proteção dos interesses financeiros — Luta contra a fraude e outras atividades ilícitas — Obrigação de os Estados-Membros aplicarem sanções efetivas e dissuasivas — Alcance — Infrações fiscais em matéria do imposto sobre o valor acrescentado*

(Artigo 325.º TFUE)

2. *Direitos fundamentais — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Âmbito de aplicação — Aplicação do direito da União — Regulamentação nacional que prevê sanções administrativas e penais destinadas a assegurar a cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e a combater a fraude — Inclusão*

(Artigo 325.º TFUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 50.º e 51.º, n.º 1; Diretiva 2006/112 do Conselho, artigos 2.º e 273.º)

3. *Direitos fundamentais — Convenção Europeia dos Direitos do Homem — Instrumento não formalmente integrado na Ordem Jurídica da União*

(Artigo 6.º, n.º 3, TUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 52.º, n.º 3)

4. *Direitos fundamentais — Princípio *ne bis in idem* — Requisitos de aplicação — Cúmulo de procedimentos e de sanções de natureza penal — Critérios de apreciação — Qualificação jurídica da infração no direito interno, natureza da infração e grau de severidade da sanção incorrida*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 50.º)

5. *Direitos fundamentais — Princípio ne bis in idem — Requisitos de aplicação — Existência de uma mesma infração — Critério de apreciação — Identidade dos factos materiais*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 50.º)

6. *Direitos fundamentais — Princípio ne bis in idem — Limitação — Regulamentação nacional que permite o cúmulo de uma sanção administrativa de natureza penal e uma sanção penal — Admissibilidade — Requisitos — Restrição que deve corresponder a um objetivo de interesse geral — Objetivo de garantir a cobrança da totalidade do IVA devido — Inclusão*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 50.º e 52.º; n.º 1)

7. *Direitos fundamentais — Princípio ne bis in idem — Limitação — Regulamentação nacional que prevê o cúmulo de uma sanção administrativa de natureza penal e de uma sanção penal — Admissibilidade — Requisitos — Respeito do princípio da proporcionalidade — Alcance*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 49.º; n.º 3, 50.º e 52.º; n.º 1)

8. *Direitos fundamentais — Princípio ne bis in idem — Consagração nos artigos 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 4.º do Protocolo n.º 7 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem — Sentido e alcance idênticos — Nível de proteção assegurado pela Carta dos Direitos Fundamentais que não viola o garantido pela referida convenção*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 50.º; 52.º; n.º 3, e 53.º)

9. *Direitos fundamentais — Princípio ne bis in idem — Limitação — Regulamentação nacional que permite instaurar processos penais contra uma pessoa por não ter pago o imposto sobre o valor acrescentado, tendo já sido objeto de uma sanção administrativa de natureza penal pelos mesmos factos — Admissibilidade — Requisitos — Verificação pelo órgão de jurisdição nacional*

(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 50.º e 52.º; n.º 1)

1. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 19, 20)

2. Na medida em que visam assegurar a cobrança exata do IVA e combater a fraude, as sanções administrativas aplicadas pelas autoridades tributárias nacionais e os processos penais instaurados por infrações em matéria de IVA, como os que estão em causa no processo principal, constituem uma execução dos artigos 2.º e 273.º da Diretiva 2006/112 e do artigo 325.º TFUE e, portanto, do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 27, e de 5 de abril de 2017, Orsi e Baldetti, C-217/15 e C-350/15, EU:C:2017:264, n.º 16). Por conseguinte, devem respeitar o direito fundamental garantido no artigo 50.º da Carta.

(cf. n.º 21)

3. V. texto da decisão.

(cf. n.º 22)

4. No que diz respeito à apreciação da natureza penal dos procedimentos e das sanções como os que estão em causa no processo principal, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, são relevantes três critérios. O primeiro é a qualificação jurídica da infração no direito interno,

o segundo, a própria natureza da infração, e o terceiro, o nível de severidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de junho de 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, n.º 37, e de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 35).

Não obstante, a aplicação do artigo 50.º da Carta não se limita apenas aos procedimentos e sanções qualificados de «penais» pelo direito nacional, mas estende-se — independentemente dessa qualificação no direito interno — aos procedimentos e às sanções que devem ser considerados de natureza penal com base nos dois outros critérios indicados no referido n.º 26.

No que se refere ao segundo critério, relativo à própria natureza da infração, este implica verificar se a sanção em causa prossegue, nomeadamente, uma finalidade repressiva (v. Acórdão de 5 de junho de 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, n.º 39). Daqui decorre que uma sanção com finalidade repressiva tem natureza penal na aceção do artigo 50.º da Carta e que a simples circunstância de prosseguir também uma finalidade preventiva não é suscetível de lhe retirar a sua qualificação de sanção penal. Em contrapartida, uma medida que se limita a reparar o prejuízo causado pela infração em causa não tem natureza penal.

(cf. n.ºs 26, 30, 31)

5. Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o critério relevante para apreciar a existência de uma mesma infração é o da identidade dos factos materiais, entendidos no sentido da existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente ligadas entre si e que levaram à absolvição ou à condenação definitiva da pessoa em causa (v., por analogia, Acórdãos de 18 de julho de 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, n.º 26 e jurisprudência referida, e de 16 de novembro de 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, n.ºs 39 e 40). Assim, o artigo 50.º da Carta proíbe a aplicação, por factos idênticos, de várias sanções de natureza penal no termo de diferentes procedimentos instaurados para estes fins.

Além disso, a qualificação jurídica, no direito nacional, dos factos e o interesse jurídico protegido não são relevantes para efeitos da verificação da existência de uma mesma infração, na medida em que o alcance da proteção conferida pelo artigo 50.º da Carta não pode variar de um Estado-Membro para outro.

(cf. n.ºs 35, 36)

6. Quanto à questão de saber se a restrição ao princípio *ne bis in idem* resultante de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal corresponde a um objetivo de interesse geral, decorre dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que esta regulamentação pretende garantir a cobrança da totalidade do IVA devido. Atendendo à importância conferida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, para cumprir este objetivo, à luta contra as infrações em matéria de IVA (v., neste sentido, Acórdão de 5 de dezembro de 2017, M.A.S. e M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, n.º 34 e jurisprudência referida), pode justificar-se um cúmulo de procedimentos e de sanções de natureza penal quando estes visem, para a realização do referido objetivo, finalidades complementares que tenham por objeto, se for caso disso, aspetos diferentes da mesma conduta ilícita em causa, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

A este respeito, em matéria de infrações ao IVA, parece legítimo que um Estado-Membro pretenda, por um lado, dissuadir e punir qualquer incumprimento, seja intencional ou não, das regras de declaração e de cobrança do IVA, aplicando sanções administrativas, eventualmente, de quantia fixa e, por outro, dissuadir e punir incumprimentos graves destas regras, que são particularmente nefastos para a sociedade e que justificam a adoção de sanções penais mais graves.

(cf. n.ºs 44, 45)

7. O respeito do princípio da proporcionalidade, por seu turno, exige que o cúmulo de procedimentos e de sanções previsto por uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal não exceda os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos por essa regulamentação, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados por esta não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de fevereiro de 2010, Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, n.º 43; de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 86; e de 19 de outubro de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, n.ºs 37 e 39 e jurisprudência referida).

A este respeito, há que recordar que, segundo a jurisprudência citada no n.º 20 do presente acórdão, os Estados-Membros dispõem de liberdade de escolha das sanções aplicáveis, para garantir a cobrança integral das receitas provenientes do IVA. Na falta de harmonização do direito da União na matéria, os Estados-Membros têm, assim, o direito de prever tanto um regime em que as infrações em matéria de IVA só podem ser objeto de procedimentos e de sanções uma única vez como um regime que autoriza o cúmulo de procedimentos e de sanções. Nestas circunstâncias, a proporcionalidade de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal não pode ser posta em causa pelo simples facto de o Estado-Membro em questão ter optado por prever a possibilidade do referido cúmulo, sob pena de privar esse Estado-Membro desta liberdade de escolha.

Quanto ao seu carácter estritamente necessário, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal deve, antes de mais, prever regras claras e precisas que permitam ao particular prever quais os atos e omissões que podem ser objeto desse cúmulo de procedimentos e de sanções.

Em seguida, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal deve assegurar que os encargos que para as pessoas em questão resultam deste cúmulo sejam limitados ao estritamente necessário para cumprir o objetivo referido no n.º 44 do presente acórdão.

No que se refere, por um lado, ao cúmulo de procedimentos de natureza penal que, como resulta dos elementos que constam dos autos, são conduzidos de forma independente, a exigência recordada no número anterior implica a existência de regras que assegurem uma coordenação destinada a reduzir ao estritamente necessário o encargo complementar que este cúmulo representa para as pessoas em causa.

Por outro lado, o cúmulo de sanções de natureza penal deve ser sujeito a regras que permitam garantir que a severidade do conjunto de sanções aplicadas corresponde à gravidade da infração em causa, decorrendo esta exigência não só do artigo 52.º, n.º 1, da Carta mas também do princípio da proporcionalidade das penas consagrado no seu artigo 49.º, n.º 3. Estas regras devem prever a obrigação de as autoridades competentes, em caso de aplicação de uma segunda sanção, assegurarem que a severidade do conjunto de sanções aplicadas não exceda a gravidade da infração constatada.

(cf. n.ºs 46, 47, 49, 52, 53, 55)

8. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 60-62)

9. O artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional nos termos da qual podem ser instaurados processos penais contra uma pessoa, por não pagamento do imposto sobre o valor acrescentado devido nos prazos legais, apesar de já lhe ter sido aplicada, pelos mesmos factos, uma sanção administrativa definitiva de natureza penal na aceção do referido artigo 50.º, na condição de esta regulamentação:

- visar um objetivo de interesse geral que seja suscetível de justificar esse cúmulo de procedimentos e de sanções, a saber, a luta contra as infrações em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, devendo esses procedimentos e essas sanções ter finalidades complementares,
- conter regras que assegurem uma coordenação que limite ao estritamente necessário o encargo adicional que para as pessoas em causa resulta de um cúmulo de procedimentos, e
- prever regras que permitam assegurar que a severidade do conjunto de sanções aplicadas se limite ao estritamente necessário face à gravidade da infração em causa.

Cabe ao órgão jurisdicional nacional certificar-se, tendo em conta o conjunto de circunstâncias no processo principal, de que o encargo que resulta concretamente para a pessoa em causa da aplicação da regulamentação nacional em questão no processo principal e do cúmulo de procedimentos e de sanções que esta autoriza não é excessivo face à gravidade da infração cometida.

(cf. n.^{os} 63, 64, disp. 1, disp. 2)