



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 12 de abril de 2018¹

Processo C-115/17

Administration des douanes et droits indirects
e
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)
contra
Hubert Clergeau e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França)]

«Reenvio prejudicial — Princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável — Artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais — Restituições à exportação — Restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada — Restituições especiais à exportação obtidas através da prática de atos fraudulentos ou de falsas declarações quanto à natureza das mercadorias exportadas — Mercadorias que não estavam abrangidas pela regulamentação da União em matéria de restituições especiais à exportação no momento da prestação de falsas declarações, tendo sido, contudo, incluídas posteriormente no seu âmbito de aplicação, na sequência de uma alteração legislativa»

I. Introdução

1. Pode punir-se uma pessoa que, através da prestação de falsas declarações relativas às mercadorias por si exportadas, obteve de forma fraudulenta apoios provenientes do orçamento da União Europeia, quando, à data de ocorrência dos factos, as mercadorias efetivamente exportadas não eram elegíveis para tal apoio, tendo, todavia, passado a sê-lo na sequência de uma alteração das disposições relevantes efetuada posteriormente à ocorrência dos factos?

2. O Tribunal de Justiça é convidado a analisar esta problemática tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O seu artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, consagra o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável (*lex mitior*), um direito fundamental de grande importância prática, sobre cuja interpretação e aplicação o Tribunal de Justiça já se debruçou diversas vezes².

¹ Língua original: alemão.

² Neste contexto, é de salientar, em particular, o Acórdão de 3 de maio de 2005, Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270). V., também — especialmente no que se refere à legislação agrícola — Acórdãos de 1 de julho de 2004, Gerken (C-295/02, EU:C:2004:400, n.º 61); de 8 de março de 2007, Campina (C-45/06, EU:C:2007:154, n.ºs 32 e 40); e de 4 de outubro de 2012, Société ED et F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, n.º 52).

3. O presente caso tem por base um escândalo de grandes proporções no setor da carne, que foi alvo de alguma atenção em França³. Os arguidos no processo principal prestaram às autoridades competentes falsas declarações relativamente a carne de bovino que se destinava a ser exportada para países terceiros ou foram cúmplices desses atos. Desta forma, a empresa na qual os arguidos trabalhavam recebia um apoio financeiro concedido pelo orçamento da União Europeia sob a forma de restituições especiais à exportação de carne de bovino, apesar de, nessa altura, não se encontrarem previstas quaisquer subvenções à exportação financiadas pelos contribuintes europeus para o tipo de peças de carne exportadas. Só mais tarde, na sequência de uma alteração legislativa a nível da União, é que esse tipo de carne pôde beneficiar de um apoio europeu.

4. É precisamente esta alteração legislativa posterior que os arguidos invocam agora para exigir a sua absolvição. Em contrapartida, as autoridades nacionais competentes consideram que as falsas declarações prestadas na altura sobre as peças de carne em causa são e continuam a ser falsas declarações, que, como tal, devem ser punidas, tenham os regimes de apoio relacionados com esta questão estabelecidos pelo direito da União sido entretanto alterados ou não.

5. Através do seu acórdão no presente processo, o Tribunal de Justiça pode dar um importante contributo para o funcionamento prático dos mecanismos de sanção, que devem proteger, a nível dos Estados-Membros, os interesses financeiros da União Europeia na aceção do artigo 325.º TFUE.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. O quadro jurídico do presente caso é determinado, no essencial, pelo artigo 49.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Impõem-se ainda realçar o artigo 4.º, n.º 3, TUE e o artigo 325.º, n.º 1, TFUE, bem como os Regulamentos (UE, Euratom) n.º 966/2012⁴, (CEE) n.º 1964/82⁵, (CE) n.º 2469/97⁶ e (CE) n.º 1359/2007⁷. Em contrapartida, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95⁸, referido por algumas parte no processo, não é relevante, uma vez que este regulamento diz apenas respeito a sanções administrativas e não a sanções penais para proteção dos interesses financeiros da União.

3 A título ilustrativo, Pierre-Marie Lemaire relata sob o título «Clergeau: tambouille et carambouille» no jornal diário francês *Sud Ouest*, em 2 de outubro de 2013, uma «vaste escroquerie présumée aux fonds agricoles européens».

4 Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 966/2012»).

5 Regulamento (CEE) n.º 1964/82 da Comissão, de 20 de julho de 1982, que determina as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada (JO 1982, L 212, p. 48, EE 03 F25 p. 306, a seguir «Regulamento n.º 1964/82»).

6 Regulamento (CE) n.º 2469/97 da Comissão, de 11 de dezembro de 1997, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 1964/82 que determina as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada, (CEE) n.º 3846/87 que estabelece a nomenclatura dos produtos agrícolas para as restituições à exportação e (CE) n.º 1445/95 que estabelece as normas de execução do regime dos certificados de importação e de exportação no setor da carne de bovino (JO 1997 L 341, p. 8, a seguir «Regulamento n.º 2469/97»).

7 Regulamento (CE) n.º 1359/2007 da Comissão, de 21 de novembro de 2007, que determina as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada (JO 2007 L 304, p. 21, a seguir «Regulamento n.º 1359/07»).

8 Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995 L 312, p. 1).

1. *Direito primário*

7. O princípio da legalidade das penas está consagrado no artigo 49.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais nos seguintes termos:

«Ninguém pode ser condenado por uma ação ou por uma omissão que, no momento da sua prática, não constituía infração perante o direito nacional ou o direito internacional. Igualmente não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se, posteriormente à infração, a lei previr uma pena mais leve, deve ser essa a pena aplicada.»

8. O artigo 4.º, n.º 3, TUE consagra o princípio da cooperação leal entre a União e os Estados-Membros:

«Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União.

Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.»

9. O artigo 325.º, n.º 1, TFUE prevê, além disso, a seguinte disposição relativa à proteção dos interesses financeiros da União:

«A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.»

2. *Direito secundário*

a) *Regulamento Financeiro da União Europeia*

10. O Regulamento n.º 966/2012 contém as disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. Sob a epígrafe «Gestão partilhada com os Estados-Membros», o artigo 59.º, n.º 2, do presente regulamento dispõe:

«2. No âmbito da realização das tarefas relacionadas com a execução do orçamento, os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União, a saber:

[...]

b) Prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes.

A fim de proteger os interesses financeiros da União, os Estados-Membros, respeitando o princípio da proporcionalidade e em conformidade com o presente artigo e com as regras setoriais relevantes, procedem a controlos *ex ante* e *ex post*, incluindo, se for caso disso, verificações no local de amostras de operações representativas e/ou baseadas no risco. Recuperam igualmente os montantes indevidamente pagos e, se necessário, instauram ações judiciais para esse efeito.

Os Estados-Membros aplicam sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas aos destinatários, quando tal estiver previsto nas regras setoriais e nas disposições específicas do direito nacional.

[...]»

b) Restituições especiais à exportação de carne bovina desossada

11. As condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada da União Europeia para países terceiros têm sido alteradas diversas vezes ao longo dos anos. Estas condições foram inicialmente estabelecidas no Regulamento n.º 1964/82, tendo sido, em seguida, alteradas pelo Regulamento n.º 2469/97 e, por último, integradas numa versão codificada, no Regulamento n.º 1359/2007.

– *Versão original do Regulamento n.º 1964/82*

12. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1964/82 continha originalmente a seguinte disposição:

«As peças desossadas provenientes de quartos traseiros frescos ou refrigerados de bovinos machos adultos, embaladas individualmente podem, nas condições do presente regulamento, beneficiar de restituições especiais à exportação.»

13. No que diz respeito ao contexto desta disposição, o segundo considerando do Regulamento n.º 1964/82 clarifica:

«Considerando que, dada a situação do mercado, a situação económica do setor da carne bovina e as possibilidades de escoamento de certos dos seus produtos, é conveniente prever as situações nas quais podem ser concedidas a estes produtos restituições especiais à exportação; que, muito em especial, tais condições deverão ser determinadas para certas qualidades de carne obtidas da desossa dos quartos traseiros provenientes de bovinos machos;»

– *Versão alterada do Regulamento n.º 1964/82*

14. No final de 1997, foi adotada uma nova versão do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1964/82:

«As peças desossadas provenientes de quartos dianteiros e de quartos traseiros frescos ou refrigerados de bovinos machos adultos, embaladas individualmente e com um teor médio de carne de bovino magra igual ou superior a 55%, podem, nas condições do presente regulamento, beneficiar de restituições especiais à exportação.»

15. Esta última versão do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1964/82 foi introduzida pelo Regulamento n.º 2469/97. O seu artigo 4.º estabeleceu a sua entrada em vigor nos seguintes termos:

«O presente regulamento entra em vigor em 19 de janeiro de 1998.

O presente regulamento é aplicável às operações para as quais é aceite uma declaração referida no n.º 1 do artigo 3.º ou no n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87, acompanhada de um certificado de exportação emitido a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento.»

16. Relativamente à fundamentação do novo regime estabelecido pelo Regulamento n.º 2469/97, o segundo considerando do referido regulamento indica:

«Considerando que, na sequência da aplicação do acordo sobre a agricultura do “Uruguay Round”, se torna oportuno dispor de um regime que permita definir melhor os produtos do setor da carne de bovino a exportar com uma certa preferência para países terceiros; que a introdução de uma restituição especial para as peças desossadas de quartos dianteiros de bovinos machos adultos deverá permitir que esse objetivo seja atingido; que é pois necessário alargar o regime atual do Regulamento (CEE) n.º 1964/82 a esses produtos;»

– *Regulamento n.º 1359/2007*

17. Atualmente é aplicável o artigo 1.º do Regulamento n.º 1359/2007 com a seguinte redação:

«As peças desossadas provenientes de quartos dianteiros e de quartos traseiros frescos ou refrigerados de bovinos machos adultos, embaladas individualmente e com um teor médio de carne de bovino magra igual ou superior a 55%, podem, nas condições do presente regulamento, beneficiar de restituições especiais à exportação.»

18. Nos termos dos seus artigos 11.º e 12.º, o Regulamento n.º 1359/2007 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2008 e revogou o Regulamento n.º 1964/82 a partir dessa data. De acordo com o seu considerando 1, o Regulamento n.º 1359/2007 visa, por uma questão de lógica e de clareza, codificar as inúmeras alterações introduzidas no referido regulamento.

19. O considerando 3 do Regulamento n.º 1359/2007 dispõe:

«Dada a situação do mercado, a situação económica do setor da carne bovina e as possibilidades de escoamento de certos dos seus produtos, é conveniente prever as situações nas quais podem ser concedidas a estes produtos restituições especiais à exportação. Muito em especial, tais condições deverão ser determinadas para certas qualidades de carne obtidas da desossa dos quartos provenientes de bovinos machos.»

B. Direito nacional

20. O artigo 426.º do Code des douanes⁹, que já estava em vigor no momento em que os atos controvertidos foram praticados, estabelece:

«São consideradas importação ou exportação sem declaração de mercadorias proibidas:

[...]

4. as falsas declarações ou atos que tenham por objetivo ou por efeito obter, no todo ou em parte, um reembolso, uma isenção, um direito reduzido ou outras vantagens relacionadas com a importação ou a exportação, com exceção das infrações às normas relativas à qualidade ou à embalagem, quando estas infrações não tenham por objetivo ou efeito obter um reembolso, uma isenção, um direito reduzido ou uma vantagem financeira;

[...]»

⁹ Código Aduaneiro (França).

21. Como resulta, além disso, do artigo 414.º do Code des douanes, a importação ou a exportação sem declaração de mercadorias proibidas é passível de uma pena de prisão até três anos e de diversas penas acessórias de natureza patrimonial.

22. Por último, no artigo 112.º-1 do Code pénal¹⁰, o princípio da legalidade das penas é enunciado da seguinte forma:

«São unicamente puníveis os atos constitutivos de uma infração à data em que os mesmos foram cometidos.

Só podem ser aplicadas as penas previstas legalmente na mesma data.

No entanto, as novas disposições aplicam-se às infrações cometidas antes da sua entrada em vigor e que não tenham ainda sido objeto de uma sentença transitada em julgado, quando estas disposições sejam menos severas do que as anteriores.»

III. Matéria de facto e processo principal

23. No âmbito de um processo-crime que corre nos órgãos jurisdicionais franceses, um total de nove arguidos no processo principal é acusado de ter cometido uma infração em matéria aduaneira, na qual terão participado como autores ou como cúmplices. O elemento central da acusação reside no facto de, no período entre 1987 e 1992, os arguidos terem obtido, através de falsas declarações aduaneiras e de manobras fraudulentas por parte da empresa francesa Clergeau SA¹¹, restituições à exportação de carne de bovino mais elevadas do que aquelas a que, de acordo com o direito da União, esta empresa teria direito à data dos factos.

24. Em particular, os arguidos são acusados de, através da prática de atos fraudulentos, terem declarado indevidamente carne de bovino *proveniente de quartos dianteiros* de bovinos machos adultos como carne de bovino *proveniente de quartos traseiros*. No entanto, no período em causa, a carne de bovino proveniente de quartos dianteiros — ao contrário da carne de bovino proveniente de quartos traseiros — ainda não estava abrangida pelo âmbito de aplicação das disposições de direito da União pertinentes em matéria de restituições à exportação, só tendo antes sido incluída posteriormente — a partir de 19 de janeiro de 1998.

25. Participaram no processo-crime, em apoio do Estado francês, a Administration des douanes et droits indirects¹² (Administration des douanes) e — como parte civil — o Établissement national des produits de l'Agriculture et de la Mer¹³ (FranceAgriMer). Este último é responsável pelo cumprimento das disposições de direito da União em matéria de auxílios no setor agrícola e pelos respetivos controlos.

26. Por decisão de 3 de dezembro de 2013, o Tribunal correctionnel de La Rochelle¹⁴ absolveu todos os arguidos e baseou-se para esse efeito no princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável, visto que atualmente podem beneficiar de uma restituição especial à exportação concedida pela legislação da União Europeia não só a carne de bovino proveniente de quartos traseiros, mas também a carne de bovino proveniente de quartos dianteiros. Esta decisão foi confirmada em segunda

10 Código Penal (França).

11 Como o Governo francês refere, trata-se de uma empresa que exerce a atividade de compra e venda, transporte e importação e exportação de carne, bem no abate de carnes.

12 Autoridade Aduaneira e dos Impostos Indiretos (França).

13 Instituto Nacional de Produtos Agrícolas e do Mar (França).

14 Tribunal Correccional de La Rochelle (França).

instância pela Cour d'appel de Poitiers¹⁵ mediante decisão de 13 de março de 2015. Na sequência do recurso interposto pela Administration des douanes¹⁶ e pelo FranceAgriMer, o processo-crime encontra-se agora pendente na secção penal da Cour de cassation¹⁷ para controlo jurídico da decisão de segunda instância.

IV. Pedido de decisão prejudicial e tramitação perante o Tribunal de Justiça

27. Por decisão de 23 de novembro de 2016, que deu entrada na secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de março de 2017, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE:

«Deve o artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma pessoa seja condenada por ter obtido restituições à exportação indevidas através da prática de atos fraudulentos ou de falsas declarações relativos à natureza das mercadorias para as quais as restituições eram pedidas, quando, na sequência de uma alteração da regulamentação ocorrida posteriormente aos factos, as mercadorias que efetivamente exportou se tornaram elegíveis para essas restituições?»

28. Na sequência de um pedido do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 101.º do Regulamento de Processo, o órgão jurisdicional de reenvio indicou a título complementar que os arguidos no processo principal são acusados de terem prestado falsas declarações ou de terem praticado manobras fraudulentas, através das quais foi obtido, no todo ou em parte, um reembolso, uma isenção, um direito reduzido ou qualquer vantagem relacionada com a exportação.

29. No processo no Tribunal de Justiça, quatro dos arguidos no processo principal apresentaram um articulado comum¹⁸. Além disso, apresentaram observações escritas os Governos francês, grego e austríaco, bem como a Comissão Europeia. À exceção do Governo austríaco, as mesmas partes e intervenientes participaram na audiência de 28 de fevereiro de 2018.

V. Apreciação

30. No seu pedido de decisão prejudicial, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a interpretação do artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta, na qual se consagra a nível da União o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável.

31. Os arguidos no processo principal receiam que os seus direitos conferidos pelo artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta possam ser sacrificados em benefício de um combate o mais eficaz possível contra as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União. Este receio não tem, todavia, fundamento. É evidente que a proteção dos interesses financeiros da União só pode ser assegurada por meios consentâneos com o Estado de direito¹⁹. Por conseguinte, a garantia processual fundamental consagrada no artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta beneficia igualmente todos aqueles que são processados judicialmente por factos regulados pelo direito da União, e ninguém pode impedir os arguidos de usufruir dos direitos que daí decorrem. No entanto, importa esclarecer, no presente caso, qual o teor do princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável.

¹⁵ Tribunal de Recurso de Poitiers (França).

¹⁶ Trata-se aqui, mais precisamente, da Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, um departamento de investigação em matéria de fraude fiscal.

¹⁷ Tribunal de Cassação (França).

¹⁸ Trata-se dos arguidos Clergeau, Labrousse, Bouchet e Matrat.

¹⁹ Neste sentido, mais recentemente, também o Acórdão de 5 de dezembro de 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, n.ºs 48, 51 e 52).

Aplicabilidade do artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta

32. Nos termos do seu artigo 51.º, n.º 1, a Carta é aplicável, *ratione materiae*, ao caso em apreço, visto que a problemática da aplicação retroativa da lei penal mais favorável se coloca no momento da aplicação do direito da União pelas autoridades nacionais. Estas últimas estão encarregadas do pagamento e da supervisão das restituições especiais à exportação de carne de bovino concedidas pela União Europeia e devem ao mesmo tempo proteger os interesses financeiros da União, incluindo através da imposição de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas (artigo 4.º, n.º 3, TUE, artigo 325.º, n.º 1, TFUE e artigo 59.º, n.º 2, do Regulamento n.º 966/2012)²⁰.

33. De resto, a circunstância de os factos julgados pela justiça francesa no caso em apreço terem ocorrido antes de 1 de dezembro de 2009, isto é, antes da data em que a Carta adquiriu efeito vinculativo e valor constitucional com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (v., em particular, artigo 6.º, n.º 1, TUE) também não se opõe à aplicação do artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta. Com efeito, a disposição objeto de interpretação da Carta consagra um princípio geral do direito da União, que, mesmo antes da sua entrada em vigor, resultava tanto das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros²¹, como dos acordos internacionais por eles celebrados²², e que foi repetidamente reconhecido pelo Tribunal de Justiça²³.

Articulação entre normas penais e extrapenais

34. As dificuldades específicas na interpretação e aplicação do princípio em causa, com as quais o Tribunal de Cassação francês se vê confrontado no caso em apreço²⁴, baseiam-se, em última análise, na articulação entre uma norma penal e uma norma extrapenal.

35. A norma penal, enquanto tal, é prevista pelo direito nacional e limita-se a considerar puníveis falsas declarações e manobras fraudulentas que tenham por objetivo ou por efeito obter uma vantagem financeira indevida pela importação ou pela exportação (artigo 426.º, n.º 4, do Código Aduaneiro francês). Todavia, a questão de saber o que é uma vantagem financeira indevida resulta de uma mera norma extrapenal de direito da União no domínio da legislação agrícola ou da legislação em matéria de economia externa — no presente caso, da regulamentação relativa às restituições especiais à exportação de carne de bovino.

36. Enquanto a norma penal contida no artigo 426.º, n.º 4, do Código Aduaneiro francês permaneceu inalterada, a norma extrapenal de direito da União sofreu alterações ao longo do tempo: com efeito, inicialmente, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1964/82 previa que a carne de bovino proveniente de quartos traseiros podia beneficiar de uma restituição especial à exportação, sendo que, a partir de

20 V., no mesmo sentido, no que diz respeito à sanção penal de irregularidades em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, em particular n.ºs 27 e 28), e de 5 de dezembro de 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, n.º 52).

21 Acórdãos de 3 de maio de 2005, Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, n.ºs 68 e 69); de 28 de abril de 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 61); de 14 de fevereiro de 2012, Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2012:72, n.º 64); e de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 25).

22 V., em particular, artigo 15.º, n.º 1, primeiro período, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (aberto para assinatura em 19 de dezembro de 1966, *UN Treaty Series*, volume 999, p. 171). Além disso, o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável é lido implicitamente pela jurisprudência no artigo 7.º CEDH; v., a este respeito, TEDH (Grande Secção), Acórdão de 17 de setembro de 2009, Scoppola c. Itália (n.º 2) (petição n.º 10249/03) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, §§ 108 e 109).

23 V., a este respeito, a jurisprudência referida na nota 2 *supra*.

24 A título meramente acessório, refira-se que, em 18 de novembro de 2016, ou seja, apenas alguns dias antes do pedido de decisão prejudicial no presente caso, o plenário da Cour de cassation (Tribunal de Cassação) debruçou-se sobre uma questão semelhante relativa ao princípio de direito da União da aplicação retroativa da lei penal mais favorável, sem, contudo, submeter à apreciação do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º TFUE, o processo então decidido (Decisão n.º 15-21.438, ECLI:FR:CCASS:2016:AP00630).

19 de janeiro de 1998, na sequência das alterações operadas pelo Regulamento n.º 2469/97, a carne de bovino proveniente de quartos dianteiros é igualmente elegível para essas restituições; este regime foi posteriormente codificado no artigo 1.º do Regulamento n.º 1359/2007 e continua a aplicar-se até hoje.

37. Pode dizer-se que uma lei penal mais favorável entrou em vigor, quando apenas se alterou a norma extrapenal — no caso em apreço, a norma relativa à elegibilidade de determinadas mercadorias no quadro das restituições especiais à exportação da União Europeia —, enquanto a verdadeira norma penal — no caso em apreço, a norma relativa à punibilidade de falsas declarações e de atos fraudulentos — permaneceu inalterada? Este é o cerne da questão com a qual o Tribunal de Justiça é confrontado no presente caso.

38. Para responder a esta questão deve recorrer-se ao sentido e finalidade do princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável.

Sentido e finalidade da aplicação retroativa da lei penal mais favorável

39. A aplicação de leis penais posteriores mais favoráveis constitui uma exceção ao princípio fundamental da legalidade das penas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), na medida em que é aplicada de forma retroativa uma lei diferente da que era aplicável no momento da ocorrência dos factos²⁵.

40. Esta exceção assenta, em última análise, em critérios práticos²⁶. A aplicação retroativa das leis penais mais favoráveis baseia-se na consideração de que um arguido não deve ser condenado por um comportamento que, na opinião (modificada) do legislador, no momento do julgamento deixou de ser crime. As valorações modificadas do legislador devem ser aplicadas a favor do arguido²⁷.

41. No caso em apreço, não houve, todavia, qualquer alteração, nem a nível da União, nem a nível nacional, da valoração do legislador relativamente à punibilidade do comportamento dos arguidos no processo principal. A França e a Áustria, em particular, assinalaram muito justamente esta situação.

42. Falsas declarações ou atos fraudulentos que tenham por objetivo ou por efeito obter vantagens financeiras indevidas relacionadas com a importação ou a exportação eram puníveis no momento da ocorrência dos factos e continuam a ser puníveis até à data, sobretudo para proteger os interesses financeiros da União Europeia. Em momento algum, o legislador teve a intenção, quer a nível da União, quer a nível nacional, de despenalizar esses atos ou de enfraquecer de alguma forma a proteção dos interesses financeiros da União.

25 V., a este respeito, as minhas Conclusões nos processos apensos Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2004:624, n.º 159), e no processo Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2011:552, n.º 60).

26 V., a este respeito, as minhas Conclusões nos processos apensos Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2004:624, n.º 160) e no processo Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2011:552, n.º 60).

27 V., a este respeito, as minhas Conclusões nos processos apensos Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2004:624, n.º 161) e no processo Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2011:552, n.º 60); v., igualmente, Acórdão de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 27).

43. Pelo contrário, as alterações legislativas realizadas a nível da União relativamente à concessão de restituições especiais à exportação de carne de bovino visavam unicamente adaptar as regulamentações relevantes em matéria agrícola à evolução do mercado, nomeadamente a uma nova situação no mercado mundial criada no seguimento das negociações da OMC no Uruguay Round²⁸. Tratava-se, portanto, de uma simples reavaliação económica e não de uma nova avaliação da punibilidade de determinados comportamentos por parte das autoridades políticas responsáveis na União Europeia.

44. O simples facto de, atualmente, ser aplicável uma regulamentação mais ampla no que respeita à concessão de restituições especiais à exportação, a qual inclui a carne de bovino proveniente de quartos dianteiros e de quartos traseiros, não permite de modo algum concluir, olhando para trás, que a regulamentação anteriormente em vigor, aplicável unicamente à carne de bovino proveniente de quartos traseiros, traduzia uma intenção legislativa demasiado rigorosa ou demasiado restritiva. Como o órgão jurisdicional de reenvio e a Comissão observaram corretamente, realidades de mercado diversas podem exigir, em diferentes momentos, diferentes regulamentações relativamente à elegibilidade para apoio de exportações agrícolas da União para países terceiros. Apenas aqueles cujos produtos preenchem as condições aplicáveis no momento em causa têm direito a esse apoio.

45. Neste domínio, o caso em apreço apresenta semelhanças com o direito fiscal: também neste último, as regras do direito fiscal material a respeitar pelos contribuintes podem alterar-se de um ano para o outro. Aquele que, no exercício de 2017, tiver eludido um determinado imposto, obtendo assim uma vantagem financeira, não pode subtrair-se a um procedimento criminal invocando a supressão do imposto em causa, a redução da taxa de imposto aplicável ou isenções mais amplas ao imposto a partir de 2018. O ato constitutivo de evasão fiscal é e permanece punível durante o período em que o imposto é devido.

Paralelismos com o processo Paoletti e o.

46. Como algumas partes no processo salientaram, corretamente, o presente caso apresenta certos paralelismos com o processo Paoletti e o.²⁹ Este caso dizia respeito ao crime de auxílio à imigração ilegal de nacionais de países terceiros. Segundo o Tribunal de Justiça, este crime continua, de igual modo, a ser passível de procedimento judicial quando os nacionais de países terceiros em causa adquiriram o estatuto de cidadãos da União através da adesão do seu país de origem à União Europeia. Com efeito, esta aquisição de cidadania da União constitui uma situação de facto que não é suscetível de alterar os elementos constitutivos do crime de auxílio à imigração ilegal³⁰.

47. Entre o presente processo e o processo Paoletti e o. existe reconhecidamente uma diferença na medida em que, neste último, alterou-se uma circunstância de facto (a aquisição do estatuto de cidadãos da União pelas pessoas em causa), enquanto que no caso em apreço se trata de uma circunstância de direito (a elegibilidade para as restituições à exportação da carne de bovino proveniente de quartos dianteiros). Porém, o que é fundamental é que em ambos os casos apenas sofreram alterações *circunstâncias extrapenais*, ao passo que a *punibilidade* do comportamento imputado (no processo Paoletti e o., o auxílio à imigração ilegal; no presente processo, as falsas declarações ou atos fraudulentos durante a exportação de mercadorias) se manteve e não se procedeu a uma nova apreciação.

28 V., a este respeito, o segundo considerando do Regulamento n.º 2469/97, o considerando 3 do Regulamento n.º 1359/2007 e, a título complementar, no que diz respeito ao regulamento inicial, o segundo considerando do Regulamento n.º 1964/82. Resulta claramente destes considerandos que, para a definição concreta das condições pertinentes para a concessão de restituições especiais à exportação de carne de bovino, eram determinantes a situação do mercado, a situação económica do setor da carne de bovino e as possibilidades de escoamento.

29 Acórdão de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748).

30 Acórdão de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.ºs 33 e 42).

48. Admitindo que uma alteração dessas circunstâncias extrapenais basta para desencadear a aplicação retroativa da lei penal mais favorável equivaleria, como a França e a Áustria corretamente sublinharam, a incentivar a prática de atos fraudulentos³¹.

49. Se se afigurar, por exemplo, que num futuro próximo não só a carne proveniente de quartos traseiros, mas também a carne proveniente de quartos dianteiros beneficiará de restituições especiais à exportação, esta situação pode suscitar a tentação por parte dos operadores económicos de declararem para exportação carne proveniente de quartos dianteiros registada previamente de forma incorreta, invocando posteriormente a aplicação retroativa da lei penal mais favorável.

50. O objetivo nobre, subjacente ao princípio consagrado no artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta, ficaria assim comprometido.

Conclusão provisória

51. Em suma, o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável (artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta) não se opõe, assim, à punição de uma pessoa, que procurou obter ou obteve uma vantagem indevida através de atos fraudulentos ou de falsas declarações relativos à natureza das mercadorias para as quais as restituições especiais à exportação previstas pelo direito da União eram pedidas, quando as mercadorias efetivamente exportadas no momento dos atos ou declarações fraudulentos não eram elegíveis para essas restituições e apenas se tornaram elegíveis na sequência de uma alteração da regulamentação do direito da União efetuada posteriormente à ocorrência dos factos.

VI. Observações complementares

52. Por questões de exaustividade, tomo a liberdade de concluir abordando dois aspetos que foram discutidos à margem com as partes do processo.

Quanto à vantagem financeira visada

53. O primeiro destes dois aspetos diz respeito à vantagem financeira (isto é, às restituições especiais à exportação) que os arguidos terão proporcionado indevidamente à empresa na qual exerciam a sua atividade, através de falsas declarações ou práticas fraudulentas relacionadas com a exportação de produtos de carne de bovino.

54. É relevante para a apreciação do presente caso à luz do artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta saber se os arguidos no processo principal são alvo de procedimento criminal devido à obtenção efetiva dessa vantagem financeira indevida ou devido apenas a atos fraudulentos com vista à obtenção dessa vantagem?

55. Em meu entender, esta distinção não tem relevância na apreciação do caso. A questão de saber, designadamente, se uma empresa beneficia de um direito legal a restituições especiais pela exportação de determinadas mercadorias da União Europeia para um país terceiro, não constitui, por si só, uma questão relativa à punibilidade do comportamento dos seus trabalhadores.

56. Como o órgão jurisdicional de reenvio confirmou expressamente em resposta a uma pergunta do Tribunal de Justiça, os arguidos no processo principal são alvo de um procedimento criminal por terem prestado falsas declarações e praticado atos fraudulentos com vista à obtenção das referidas restituições especiais à exportação.

31 V., igualmente, Acórdão de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 36).

Quanto à declaração errada de carne congelada como carne fresca ou refrigerada

57. O segundo aspeto diz respeito à referência no pedido de decisão prejudicial de que os arguidos no processo principal teriam prestado falsas declarações quanto à carne de bovino declarada para restituição especial à exportação não só no que diz respeito à sua proveniência de quartos dianteiros ou de quartos traseiros, mas também de que teriam declarado de forma fraudulenta a carne de bovino *congelada* como carne de bovino *fresca* ou *refrigerada*³².

58. Esta situação, que o órgão jurisdicional de reenvio não aprofunda em momento algum, não parece ter tido grande relevância para a sua questão prejudicial. Consequentemente, não suscitarei, nas presentes conclusões, um debate jurídico mais pormenorizado a este respeito.

59. Limitar-me-ei a dizer que o direito da União aplicável era constante, na medida em que para as restituições especiais à exportação em causa era elegível sempre a carne de bovino fresca ou refrigerada, mas nunca a carne de bovino congelada. Por esta razão, tendo em conta a sua responsabilidade penal pelas eventuais falsas declarações por eles prestadas quanto à frescura das peças de carne em causa, os arguidos no processo principal não podem, *a priori*, invocar a aplicação retroativa de uma lei penal mais favorável na aceção do artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta.

VII. Conclusão

60. Atendendo às considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França):

«O artigo 49.º, n.º 1, terceiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à punição de uma pessoa que procurou obter ou obteve uma vantagem indevida através de atos fraudulentos ou de falsas declarações relativos à natureza das mercadorias para as quais as restituições especiais à exportação previstas pelo direito da União eram pedidas, quando as mercadorias efetivamente exportadas no momento dos atos ou declarações fraudulentas não eram elegíveis para essas restituições e apenas se tornaram elegíveis na sequência de uma alteração da regulamentação do direito da União efetuada posteriormente à ocorrência dos factos.»

³² A distinção entre carne de bovino fresca ou refrigerada, por um lado, e a carne de bovino congelada, por outro, reveste grande importância no que diz respeito à importação ou exportação de mercadorias para além das fronteiras aduaneiras da União Europeia, tal como demonstra desde logo uma leitura da Nomenclatura Combinada: o Código NC 0201 diz respeito a «Carnes de animais da espécie bovina, frescas ou refrigeradas», o Código NC 0202, pelo contrário, a «Carnes de animais da espécie bovina, congeladas». A este Código NC faz igualmente referência de forma expressa o Regulamento (CEE) n.º 3846/87 da Comissão, de 17 de dezembro de 1987, que estabelece a nomenclatura dos produtos agrícolas para as restituições à exportação (JO 1987, L 366, p. 1).