



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

20 de março de 2018*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/6/CE — Manipulação de mercado — 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»

No processo C-537/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), por decisão de 20 de setembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de outubro de 2016, no processo

Garlsson Real Estate SA, em liquidação,

Stefano Ricucci,

Magiste International SA

contra

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (relator), A. Rosas e E. Levits, presidentes de secção, E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos e E. Regan, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 30 de maio de 2017,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Garlsson Real Estate SA, em liquidação, de S. Ricucci e da Magiste International SA, por M. Canfora, avvocato,

* Língua do processo: italiano.

- em representação da Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), por A. Valente, S. Providenti e P. Palmisano, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Galluzzo e P. Gentili, avvocati dello Stato,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e D. Klebs, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por V. Di Bucci, R. Troosters e T. Scharf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de setembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), lido à luz do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Garlsson Real Estate SA, em liquidação, Stefano Ricucci e a Magiste International SA à Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Comissão Nacional para as Sociedades e a Bolsa, Itália) (a seguir «Consob»), a respeito da legalidade de uma sanção administrativa pecuniária que lhes foi aplicada devido a infrações à legislação sobre a manipulação de mercado.

Quadro jurídico

CEDH

- 3 O artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH, sob a epígrafe «Direito a não ser julgado ou punido mais de uma vez», dispõe:
 - «1. Ninguém pode ser penalmente julgado ou punido pelas jurisdições do mesmo Estado por motivo de uma infração pela qual já foi absolvido ou condenado por sentença definitiva, em conformidade com a lei e o processo penal desse Estado.
 - 2. As disposições do número anterior não impedem a reabertura do processo, nos termos da lei e do processo penal do Estado em causa, se factos novos ou recentemente revelados ou um vício fundamental no processo anterior puderem afetar o resultado do julgamento.
 - 3. Não é permitida qualquer derrogação ao presente artigo com fundamento no artigo 15.º da Convenção.»

Direito da União

4 Em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (JO 2003, L 96, p. 16), os Estados-Membros proíbem qualquer pessoa de efetuar manipulação de mercado. Os comportamentos que constituem manipulação de mercado são determinados no artigo 1.º, n.º 2, da referida diretiva.

5 Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, desta diretiva:

«Sem prejuízo do direito de imporem sanções penais, os Estados-Membros asseguram, nos termos da respetiva legislação nacional, que possam ser tomadas medidas administrativas adequadas ou aplicadas sanções administrativas relativamente às pessoas responsáveis por qualquer incumprimento das disposições aprovadas por força da presente diretiva. Os Estados-Membros asseguram que estas medidas sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

Direito italiano

6 O artigo 185.º do decreto legislativo n.º 58 — Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n.º 52 (Decreto Legislativo n.º 58, que aprova o texto único em matéria de intermediação financeira, na aceção dos artigos 8.º e 21.º da Lei de 6 de fevereiro de 1996, n.º 52), de 24 de fevereiro de 1998 (suplemento ordinário do GURI n.º 71, de 26 de março de 1998), conforme alterado pela legge n.º 62 — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (Lei n.º 62, relativa às disposições de execução das obrigações decorrentes de a Itália ser membro das Comunidades Europeias. Lei comunitária de 2004), de 18 de abril de 2005 (suplemento ordinário do GURI n.º 76, de 27 de abril de 2005) (a seguir «TUF»), sob a epígrafe «Manipulação de mercado», dispõe:

«1. É punido com pena de prisão de um a seis anos e com multa de vinte mil a cinco milhões de euros quem difundir notícias falsas ou realizar operações simuladas ou outros artifícios efetivamente suscetíveis de provocar uma alteração sensível do preço dos instrumentos financeiros.

2. O juiz pode aumentar o valor da multa até ao triplo do [montante previsto] ou até a um montante superior igual a dez vezes o produto ou a mais-valia obtida em resultado da infração penal, quando, atendendo à gravidade da conduta ilícita, às qualidades pessoais do autor da infração ou ao montante do produto ou da mais-valia obtida, a multa não seja adequada, mesmo quando tenha sido aplicado o montante máximo.»

7 O artigo 187.º-B do TUF, sob a epígrafe «Manipulação de mercado», tem a seguinte redação:

«1. Sem prejuízo das sanções penais quando o facto constitua crime, é punido com coima de vinte mil a cinco milhões de euros quem, através dos meios de comunicação, incluindo a Internet ou quaisquer outros meios, difundir informações, rumores ou notícias falsas ou enganosas, que deem ou sejam suscetíveis de dar indicações falsas ou enganosas no que respeita a instrumentos financeiros.

[...]

3. Sem prejuízo das sanções penais quando o facto constitua crime, é punido com a coima referida no n.º 1 quem efetue:

[...]

c) operações ou ordens de compra e venda recorrendo a procedimentos fictícios ou a quaisquer outras formas de engano ou artifício.

[...]

5. As coimas previstas nos números anteriores aumentam até ao triplo do [montante previsto] ou até a um montante superior igual a dez vezes o produto ou a mais-valia obtida em resultado da infração, quando, atendendo às qualidades pessoais do autor da infração ou ao montante do produto ou da mais-valia assim obtida, ou devido aos efeitos produzidos no mercado, as coimas não sejam adequadas, mesmo quando tenha sido aplicado o montante máximo.

[...]»

8 O artigo 187.º-I do TUF, sob a epígrafe «Relações com o poder judiciário», enuncia:

«1. Quando tenha conhecimento de uma das infrações previstas no capítulo II, o Ministério Público deve informar, sem demora, o presidente da [Consob] do facto.

2. O presidente da [Consob] transmite ao Ministério Público, através de um relatório fundamentado, a documentação recolhida no desenvolvimento da atividade de controlo quando sejam descobertos elementos que permitam presumir a existência de uma infração. A transmissão dos atos ao Ministério Público ocorre até ao termo da atividade de verificação das infrações referida nas disposições previstas no capítulo III deste título.

3. A [Consob] e a autoridade judiciária cooperam entre si, incluindo por troca de informações, com o objetivo de facilitar a verificação das violações referidas neste título, mesmo quando estas não constituam uma infração. [...]»

9 O artigo 187.º-K, n.º 1, do TUF, sob a epígrafe «Relações entre processo penal e processo administrativo e de oposição», dispõe:

«O processo administrativo declarativo e o processo de oposição [...] não podem ser suspensos na pendência de um processo penal que tenha por objeto o mesmo facto ou factos de cujo apuramento dependa a resolução do processo.»

10 De acordo com o artigo 187.º-L do TUF, sob a epígrafe «Execução das penas pecuniárias e das sanções pecuniárias no processo penal»:

«Quando, pelo mesmo facto, seja aplicada ao réu ou à entidade uma coima [...], a execução da pena pecuniária e da sanção pecuniária decorrente do crime é limitada à parte que exceder a cobrada pela autoridade administrativa.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Por decisão de 9 de setembro de 2007, a Consob aplicou uma sanção administrativa pecuniária no montante de 10,2 milhões de euros a S. Ricucci, à Magiste International e à Garlsson Real Estate, solidariamente responsáveis pelo pagamento desta quantia.

12 Segundo esta decisão, S. Ricucci efetuou, durante o período em causa no processo principal, manipulações destinadas a chamar a atenção para os títulos da RCS MediaGroup SpA e, deste modo, a manter as cotações destes títulos para fins pessoais. A Consob considerou que estes atos tinham tido como consequência uma evolução anormal dos referidos títulos e que, por conseguinte, constituíam uma manipulação de mercado na aceção do artigo 187.º-B, n.º 3, alínea c), do TUF.

- 13 A sanção administrativa pecuniária em causa no processo principal foi contestada por S. Ricucci, pela Magiste International e pela Garlsson Real Estate na Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma, Itália). Por Acórdão de 2 de janeiro de 2009, esse órgão jurisdicional julgou o recurso parcialmente procedente, reduzindo a referida sanção administrativa pecuniária para 5 milhões de euros. Todas as partes no litígio no processo principal interpuseram recurso de cassação desse acórdão na Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália).
- 14 Os comportamentos descritos no n.º 12 do presente acórdão também deram lugar à instauração de uma ação penal contra S. Ricucci, que levou à sua condenação, por Sentença do Tribunale di Roma (Tribunal de Roma, Itália) de 10 de dezembro de 2008, através de um processo de negociação, a uma pena de prisão de quatro anos e seis meses com base no artigo 185.º do TUF. Esta pena foi depois reduzida para três anos, posteriormente extinta por indulto. A referida sentença transitou em julgado.
- 15 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, na ordem jurídica italiana, o princípio *ne bis in idem* não se aplica às relações entre sanções penais e sanções administrativas.
- 16 No entanto, esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade, depois da Sentença do Tribunale di Roma (Tribunal de Roma) de 10 de dezembro de 2008, do procedimento de sanção administrativa pecuniária em causa no processo principal com o artigo 50.º da Carta, lido à luz do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH.
- 17 Com efeito, segundo o referido órgão jurisdicional, apesar de esta sentença ser equiparada, na ordem jurídica italiana, a uma sentença penal de condenação, a sanção administrativa pecuniária em causa no processo principal e aplicada nos termos do artigo 187.º-B do TUF tem natureza penal na aceção do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH, conforme interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no seu Acórdão de 4 de março de 2014, Grande Stevens e o. c. Itália (CE:ECHR:2014:0304JUD 001864010). O órgão jurisdicional de reenvio observa que os comportamentos imputados a S. Ricucci no âmbito deste procedimento administrativo são os mesmos que estão na base da sanção penal que lhe foi aplicada.
- 18 Considerando que a aplicação do artigo 187.º-B do TUF no âmbito do litígio no processo principal suscita questões relativas à constitucionalidade desta disposição, o órgão jurisdicional de reenvio questionou a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália).
- 19 Por Acórdão de 12 de maio de 2016, a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) declarou a questão da constitucionalidade inadmissível, com o fundamento de que o órgão jurisdicional de reenvio não tinha previamente esclarecido as relações entre o princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH, conforme interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e este mesmo princípio quando é aplicado no contexto de abuso de mercado nos termos do direito da União. Além disso, coloca-se a questão de saber se o princípio *ne bis in idem*, conforme garantido pelo direito da União, é diretamente aplicável ao regime interno de um Estado-Membro.
- 20 Nestas circunstâncias, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O disposto no artigo 50.º da [Carta], interpretado à luz do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 [da CEDH], da correspondente jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e da [regulamentação] nacional, opõe-se à possibilidade de instaurar um procedimento administrativo que tenha por objeto um facto (comportamento ilícito de manipulação do mercado) pelo qual foi aplicada à mesma pessoa uma sanção penal irrevogável?

- 2) O órgão jurisdicional nacional pode aplicar diretamente os princípios do direito da União relativos ao princípio *ne bis in idem*, com base no artigo 50.º da [Carta], interpretado à luz do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 [da CEDH], da correspondente jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e da [regulamentação] nacional?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 21 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 50.º da Carta, lido à luz do artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária contra uma pessoa em razão de comportamentos ilícitos de manipulação de mercado pelos quais já foi proferida uma condenação penal transitada em julgado contra a mesma pessoa.
- 22 A título preliminar, há que recordar que, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2003/6, lido em conjugação com o artigo 5.º desta, os Estados-Membros impõem, sem prejuízo do direito de aplicarem sanções penais, medidas ou sanções administrativas efetivas, proporcionadas e dissuasivas contra as pessoas responsáveis pela manipulação de mercado.
- 23 Segundo as indicações que constam da decisão de reenvio, o artigo 187.º-B do TUF foi adotado para transpor estas disposições da Diretiva 2003/6 para o direito italiano. Assim, o procedimento administrativo em causa no processo principal e a sanção administrativa pecuniária prevista neste artigo 187.º-B aplicada a S. Ricucci constituem uma aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta. Por conseguinte, devem nomeadamente respeitar o direito fundamental de não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito, garantido no artigo 50.º da Carta.
- 24 Além disso, embora, como é confirmado pelo artigo 6.º, n.º 3, TUE, os direitos fundamentais reconhecidos pela CEDH façam parte do direito da União enquanto princípios gerais, e o artigo 52.º, n.º 3, da Carta disponha que os direitos nela contidos que correspondam aos direitos garantidos pela CEDH têm o mesmo sentido e o mesmo alcance que os que lhes são conferidos pela referida Convenção, esta não constitui, enquanto a União Europeia não aderir à mesma, um instrumento jurídico formalmente integrado na ordem jurídica da União (Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 44, e de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 25 De acordo com as anotações relativas ao artigo 52.º da Carta, o n.º 3 deste artigo visa garantir a coerência necessária entre a Carta e a CEDH, «sem que tal atente contra a autonomia do direito da União e do Tribunal de Justiça da União Europeia» (Acórdãos de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 47, e de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 26 Por conseguinte, o exame da questão submetida deve ser realizado à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Carta, em particular do seu artigo 50.º (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Orsi e Baldetti, C-217/15 e C-350/15, EU:C:2017:264, n.º 15 e jurisprudência referida).
- 27 O artigo 50.º dispõe que «[n]inguém pode ser julgado ou punido penalmente por um delito do qual já tenha sido absolvido ou pelo qual já tenha sido condenado na União por sentença transitada em julgado, nos termos da lei». Assim, o princípio *ne bis in idem* proíbe o cúmulo tanto de

procedimentos como de sanções que tenham natureza penal, na aceção deste artigo, pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa (v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 34).

Quanto à natureza penal dos procedimentos e das sanções

- 28 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).
- 29 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz destes critérios, se os procedimentos e as sanções penais e administrativos em causa no processo principal têm natureza penal na aceção do artigo 50.º da Carta, o Tribunal de Justiça pode, contudo, quando se pronuncia sobre um reenvio prejudicial, dar precisões destinadas a guiar o órgão jurisdicional nacional na sua interpretação (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 30 No caso em apreço, importa desde logo precisar que não está em causa a qualificação penal, tendo em conta os critérios recordados no n.º 28 do presente acórdão, dos procedimentos penais e da pena de prisão, referidos no n.º 14 do presente acórdão, a que foi sujeito S. Ricucci. Em contrapartida, coloca-se a questão de saber se a sanção administrativa pecuniária e o procedimento administrativo em causa no processo principal têm ou não natureza penal, na aceção do artigo 50.º da Carta.
- 31 A este respeito, no que se refere ao primeiro critério recordado no n.º 28 do presente acórdão, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o direito nacional qualifica de procedimento administrativo o procedimento que conduziu à aplicação desta última sanção.
- 32 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 — aos procedimentos e às sanções que devem ser considerados de natureza penal com base nos outros dois critérios indicados no referido n.º 28.
- 33 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. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, é próprio das sanções penais destinarem-se tanto à repressão como à prevenção de condutas ilícitas. Em contrapartida, uma medida que se limita a reparar o prejuízo causado pela infração em causa não tem natureza penal.
- 34 No presente caso, o artigo 187.º-B do TUF prevê que qualquer pessoa que tenha praticado manipulação de mercado é passível de sanção administrativa pecuniária entre vinte mil e cinco milhões de euros, podendo esta sanção, em certas circunstâncias, como resulta do n.º 5 deste artigo, aumentar até três vezes o seu montante ou até um montante igual a dez vezes o produto ou a mais-valia obtida a partir da infração. Além disso, o Governo italiano precisou, nas suas observações submetidas ao Tribunal de Justiça, que a aplicação desta sanção implica sempre o confisco do produto ou da mais-valia obtida com a infração e dos bens utilizados para a cometer. Assim, afigura-se que a referida

sanção não tem apenas por objeto reparar o prejuízo causado pela infração, mas prossegue também uma finalidade repressiva — o que corresponde aliás à apreciação do órgão jurisdicional de reenvio — e tem, por conseguinte, natureza penal.

- 35 No que diz respeito ao terceiro critério, há que salientar que uma sanção administrativa pecuniária que pode atingir um montante até dez vezes o produto ou a mais-valia obtida com a manipulação de mercado apresenta um nível de severidade elevado que é suscetível de reforçar a análise de que esta sanção tem natureza penal na aceção do artigo 50.º da Carta, o que cabe, contudo, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à existência de uma mesma infração

- 36 Resulta da própria redação do artigo 50.º da Carta que este proíbe julgar ou punir penalmente a mesma pessoa mais de uma vez pelo mesmo delito (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Orsi e Baldetti, C-217/15 e C-350/15, EU:C:2017:264, n.º 18). Como refere o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, os diferentes procedimentos e sanções de natureza penal em causa no processo principal visam a mesma pessoa, a saber, S. Ricucci.
- 37 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 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.
- 38 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.
- 39 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio refere que são os mesmos comportamentos, que consistem na manipulação de mercado com o objetivo de chamar a atenção do público para os títulos da RCS MediaGroup, que foram imputados a S. Ricucci tanto no processo penal que levou à sua condenação penal transitada em julgado como no procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal em causa no processo principal.
- 40 Embora, como alega a Consob nas suas observações escritas, a aplicação de uma sanção penal no termo de um processo penal, como a que está em causa no processo principal, exija, diferentemente da referida sanção administrativa pecuniária de natureza penal, um elemento subjetivo, há que salientar que a circunstância segundo a qual a aplicação da referida sanção penal depende de um elemento constitutivo suplementar em relação à sanção administrativa pecuniária de natureza penal não é, por si só, suscetível de pôr em causa a identidade dos factos materiais em questão. Sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a sanção administrativa pecuniária de natureza penal e o processo penal em causa no processo principal parecem assim ter por objeto uma mesma infração.
- 41 Nestas circunstâncias, afigura-se que a regulamentação nacional em causa no processo principal permite dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal na aceção do artigo 50.º da Carta contra uma pessoa, como S. Ricucci, em razão de comportamentos

ilícitos que constituem uma manipulação de mercado pelos quais já foi proferida uma condenação penal transitada em julgado contra o mesmo. Ora, este cúmulo de procedimentos e de sanções constitui uma restrição ao direito garantido neste artigo 50.º

Quanto à justificação da restrição ao direito garantido no artigo 50.º da Carta

- 42 Importa recordar que, no seu Acórdão de 27 de maio de 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, n.ºs 55 e 56), o Tribunal de Justiça declarou que uma restrição ao princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta pode ser justificada com base no seu artigo 52.º, n.º 1.
- 43 Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, primeira frase, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos por esta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. De acordo com a segunda frase do referido número, na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições ao exercício desses direitos e dessas liberdades se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 44 No presente caso, é facto assente que a possibilidade de cumular procedimentos e sanções penais assim como procedimentos e sanções administrativos de natureza penal está prevista na lei.
- 45 Além disso, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal respeita o conteúdo essencial do artigo 50.º da Carta uma vez que apenas permite esse cúmulo de procedimentos e de sanções em condições limitativamente fixadas, assegurando assim que o direito garantido neste artigo 50.º não seja posto em causa enquanto tal.
- 46 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 proteger a integridade dos mercados financeiros da União e a confiança do público nos instrumentos financeiros. Atendendo à importância conferida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, para cumprir este objetivo, à luta contra as infrações à proibição de manipulação de mercado (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2009, Spector Photo Group e Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, n.ºs 37 e 42), pode justificar-se um cúmulo de procedimentos e de sanções de natureza penal quando estes visem, para a realização desse 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.
- 47 A este respeito, em matéria de infrações relacionadas com a manipulação de mercado, parece legítimo que um Estado-Membro pretenda, por um lado, dissuadir e punir qualquer incumprimento, seja intencional ou não, da proibição de manipulação de mercado aplicando sanções administrativas, eventualmente, de quantia fixa e, por outro, dissuadir e punir incumprimentos graves dessa proibição, que são particularmente nefastos para a sociedade e que justificam a adoção de sanções penais mais graves.
- 48 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, 39 e jurisprudência referida).

- 49 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2003/6, lido em conjugação com o seu artigo 5.º, os Estados-Membros dispõem de liberdade de escolha das sanções aplicáveis às pessoas responsáveis pela manipulação de mercado (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2009, Spector Photo Group e Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, n.ºs 71 e 72). 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 violações da proibição de manipulação de mercado só podem ser objeto de procedimentos e 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.
- 50 Feito este esclarecimento, há que salientar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que prevê essa possibilidade de cúmulo, é adequada à realização do objetivo referido no n.º 46 do presente acórdão.
- 51 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.
- 52 No caso em apreço, como resulta dos elementos que constam dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, a regulamentação nacional em causa no processo principal, nomeadamente o artigo 187.º-B do TUF, prevê as condições em que a divulgação de informações falsas e a realização de operações simuladas, suscetíveis de dar indicações falsas ou enganosas sobre instrumentos financeiros, podem levar à aplicação de uma sanção administrativa pecuniária de natureza penal. Em conformidade com este artigo 187.º-B e nas condições referidas no artigo 185.º do TUF, estes comportamentos podem também, quando sejam efetivamente suscetíveis de provocar uma alteração significativa do valor dos instrumentos financeiros, ser objeto de uma pena de prisão e de uma multa.
- 53 Assim, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a regulamentação nacional em causa no processo principal prevê, de forma clara e precisa, em que circunstâncias a manipulação de mercado pode ser objeto de um cúmulo de procedimentos e de sanções de natureza penal.
- 54 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 46 do presente acórdão.
- 55 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.
- 56 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.

- 57 No presente caso, é certo que a obrigação de cooperação e de coordenação entre o Ministério Público e a Consob prevista no artigo 187.º-I do TUF é suscetível de reduzir o encargo que para a pessoa em causa resulta do cúmulo de um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal e de um processo penal em razão de comportamentos ilícitos que constituem manipulação de mercado. Contudo, há que sublinhar que, no caso de uma condenação penal ter sido proferida nos termos do artigo 185.º do TUF no termo de um processo penal, a prossecução do procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal excede o estritamente necessário para a realização do objetivo referido no n.º 46 do presente acórdão, na medida em que esta condenação penal é suscetível de punir a infração cometida de forma efetiva, proporcionada e dissuasiva.
- 58 A este respeito, resulta dos elementos que constam dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e que são resumidos no n.º 52 do presente acórdão que a manipulação de mercado suscetível de ser objeto de uma condenação penal nos termos do artigo 185.º do TUF deve apresentar uma determinada gravidade e que as penas suscetíveis de serem aplicadas por força desta disposição incluem uma pena de prisão e uma multa que varia conforme o previsto para a sanção administrativa pecuniária de natureza penal referida no artigo 187.º-B do TUF.
- 59 Neste contexto, afigura-se que o facto de dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal nos termos deste artigo 187.º-B exceda o estritamente necessário para cumprir o objetivo referido no n.º 46 do presente acórdão, na medida em que a condenação penal transitada em julgado é, tendo em conta o prejuízo causado à sociedade pela infração cometida, suscetível de punir esta infração de forma efetiva, proporcionada e dissuasiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 60 Quanto ao cúmulo de sanções autorizado pela regulamentação em causa no processo principal, há que acrescentar que esta parece limitar-se a prever no artigo 187.º-L do TUF que, quando, pelos mesmos factos, foram aplicadas uma multa e uma sanção administrativa pecuniária de natureza penal, a cobrança da primeira é limitada à parte excedente do montante da segunda. Ora, na medida em que este artigo 187.º-L parece regular apenas o cúmulo de penas pecuniárias e não o cúmulo de uma sanção administrativa pecuniária de natureza penal e de uma pena de prisão, afigura-se que o referido artigo não garante que a severidade do conjunto de sanções aplicadas seja limitada ao estritamente necessário em relação à gravidade da infração em causa.
- 61 Por conseguinte, afigura-se que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que autoriza, depois de uma condenação penal transitada em julgado, nas condições identificadas no número anterior, dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal, vai além do estritamente necessário para cumprir o objetivo referido no n.º 46 do presente acórdão, o que cabe, contudo, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 62 Esta conclusão não é posta em causa pela circunstância de a pena definitiva proferida em aplicação do artigo 185.º do TUF poder, se for caso disso, ser posteriormente extinta por indulto, como parece ter sido o caso no processo principal. Com efeito, decorre do artigo 50.º da Carta que a proteção conferida pelo princípio *ne bis in idem* deve beneficiar as pessoas que já foram absolvidas ou condenadas por sentença penal transitada em julgado, incluindo, por conseguinte, aquelas a quem foi, através dessa sentença, aplicada uma sanção penal que foi posteriormente extinta por indulto. Desta forma, tal circunstância é desprovida de pertinência para apreciar o caráter estritamente necessário de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal.
- 63 Atendendo ao conjunto das considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 50.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal contra uma pessoa em razão de comportamentos ilícitos que constituem manipulação de

mercado pelos quais já foi proferida uma condenação penal transitada em julgado contra a mesma, na medida em que esta condenação, tendo em conta o prejuízo causado à sociedade pela infração cometida, seja suscetível de punir esta infração de forma efetiva, proporcionada e dissuasiva.

Quanto à segunda questão

- 64 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta confere aos particulares um direito diretamente aplicável no âmbito de um litígio como o do processo principal.
- 65 Em conformidade com jurisprudência constante, uma vez que as disposições do direito primário que impõem obrigações precisas e incondicionais não necessitam, para a sua aplicação, de nenhuma intervenção posterior das autoridades da União ou nacionais, criam diretamente direitos a favor dos particulares (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 1969, Brachfeld e Chougol Diamond, 2/69 e 3/69, EU:C:1969:30, n.ºs 22 e 23, e de 20 de setembro de 2001, Banks, C-390/98, EU:C:2001:456, n.º 91).
- 66 Ora, o direito que o referido artigo 50.º confere aos particulares não é sujeito, segundo a sua própria redação, a nenhuma condição e é, por conseguinte, diretamente aplicável no âmbito de um litígio como o do processo principal.
- 67 A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça já reconheceu o efeito direto do artigo 50.º da Carta ao afirmar, no n.º 45 do Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), que, na análise da compatibilidade das disposições do direito interno com os direitos garantidos pela Carta, o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito da União tem a obrigação de assegurar o efeito pleno destas normas ao não aplicar, por autoridade própria, qualquer disposição contrária da legislação nacional, mesmo posterior, sem que tenha de pedir ou aguardar pela prévia derrogação desta por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional.
- 68 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta confere aos particulares um direito diretamente aplicável no âmbito de um litígio como o do processo principal.

Quanto às despesas

- 69 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 (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite dar seguimento a um procedimento de sanção administrativa pecuniária de natureza penal contra uma pessoa em razão de comportamentos ilícitos que constituem manipulação de mercado pelos quais já foi proferida uma condenação penal transitada em julgado contra a mesma, na medida em que esta condenação, tendo em conta o prejuízo causado à sociedade pela infração cometida, seja suscetível de punir esta infração de forma efetiva, proporcionada e dissuasiva.**

- 2) O princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia confere aos particulares um direito diretamente aplicável no âmbito de um litígio como o do processo principal.**

Assinaturas