Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 13 de fevereiro de 2025 [1]

Processo C-605/23

«Ati-19» EOOD

contra

Nachalnik na otdel «Operativni deynosti» — Sofia v Glavna direktsia «Fiskalen kontrol» pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagóevgrad, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) — Diretiva 2006/112/CE — Artigo 273.º — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º, primeiro parágrafo — Direito a um recurso efetivo — Medida administrativa de encerramento de um estabelecimento — Pedido de suspensão — Fiscalização jurisdicional limitada à apreciação dos danos que possam resultar da execução da medida»

1. No litígio que deu origem ao presente pedido de decisão prejudicial é pedida a suspensão do despacho de execução provisória de uma medida de selagem de um estabelecimento comercial emitido pelas autoridades tributárias búlgaras [2] face às irregularidades verificadas no que respeita à cobrança do imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

2. A decisão de selagem do estabelecimento comercial com o fundamento exposto pode ser, em abstrato, qualificada de medida que visa garantir a cobrança exata do IVA e evitar a fraude (artigo 273.º da Diretiva 2006/112/CE) [3].

3. Embora, além de terem ordenado a selagem, as autoridades tributárias tenham aplicado à empresa proprietária do estabelecimento comercial uma sanção pecuniária, esta não é abrangida pelo âmbito do processo que corre termos no tribunal de reenvio.

4. Este último tribunal pretende saber se, em síntese, a disposição nacional que regula os recursos contra a execução provisória da medida administrativa de selagem é conforme com o direito garantido pelo artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

[1] Língua original: espanhol.

[2] No recurso interposto no tribunal de reenvio é parte recorrida o Nachalnik na otdel Operativni deynosti — grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (chefe do Departamento «Atividades Operacionais» da cidade de Sófia da Direção-Geral «Controlo Fiscal» da Administração Central da Agência Nacional das Receitas Públicas, Bulgária).

[3] Diretiva do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO 2006, L 347, p. 1; a seguir «Diretiva IVA»).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União. Diretiva IVA

5. Por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), estão sujeitas ao IVA «[a]s entregas de bens efetuadas a título oneroso no território de um Estado-Membro por um sujeito passivo agindo nessa qualidade».

6. O artigo 273.º dispõe:

«Os Estados-Membros podem prever outras obrigações que considerem necessárias para garantir a cobrança exata do IVA e para evitar a fraude, sob reserva da observância da igualdade de tratamento das operações internas e das operações efetuadas entre Estados-Membros por sujeitos passivos, e na condição de essas obrigações não darem origem, nas trocas comerciais entre Estados-Membros, a formalidades relacionadas com a passagem de uma fronteira.

A faculdade prevista no primeiro parágrafo não pode ser utilizada para impor obrigações de faturação suplementares às fixadas no capítulo 3».

B. Direito nacional

1. Lei do IVA [4]

7. O artigo 118.º, n.º 1, na versão aplicável aos factos em causa no processo principal, indica:

«Qualquer pessoa registada ou não para efeitos da presente lei é obrigada a registar e a consignar por escrito as entregas e as vendas que realizou num estabelecimento comercial através da emissão de um talão fiscal de caixa produzido por um aparelho fiscal de registo (recibo de caixa) ou de um talão de caixa produzido por um sistema automático integrado de gestão da atividade comercial (recibo de sistema), independentemente de ser ou não solicitado outro comprovativo fiscal. O destinatário deve receber o recibo de caixa ou o recibo de sistema e conservá-lo até abandonar o estabelecimento.»

8. O artigo 185.º, n.ºs 1 e 2, prevê:

«(1) A não emissão de um dos comprovativos referidos no artigo 118.º, n.º 1, é punida, para as pessoas singulares que não sejam comerciantes, com uma coima de 100 a 500 levs búlgaros [BGN] e, para as pessoas coletivas e comerciantes individuais, com uma sanção pecuniária de 500 a 2000 BGN.

(2) Fora dos casos previstos no n.º 1, quem cometer ou permitir cometer uma das infrações previstas no artigo 118.º ou num ato normativo de aplicação deste artigo é punido com uma coima de 300 a 1000 BGN, para as pessoas singulares que não sejam comerciantes, ou com uma sanção pecuniária de 3000 a 10000 BGN, para as pessoas coletivas e comerciantes individuais. Se a infração não tiver por efeito a não indicação das receitas fiscais, são aplicadas as sanções previstas no n.º 1.»

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Lei do Imposto sobre o Valor Acrescentado), de 21 de julho de 2006 (DV n.º 63, de 4 de agosto de 2006, p. 8; a seguir «Lei do IVA»).

9. O artigo 186.º enuncia:

«(1) A medida administrativa coerciva de selagem de instalações comerciais por um período máximo de 30 dias, independentemente das coimas ou sanções pecuniárias previstas, aplica-se à pessoa que:

1. não proceder:

a) à emissão de um comprovativo de venda, em conformidade com o artigo 118.º;

[…]

(3) A medida administrativa coerciva prevista no n.º 1 é aplicada mediante injunção fundamentada do serviço de receitas ou por um funcionário autorizado por esse serviço.

(4) A injunção referida no n.º 3 é suscetível de recurso em conformidade com o procedimento previsto no Código do Procedimento Administrativo.»

10. Segundo o artigo 187.º, n.os 1 e 4:

«(1) Em caso de aplicação da medida administrativa coerciva prevista no artigo 186.º, n.º 1, é igualmente proibido o acesso ao local ou às instalações da pessoa e os bens presentes nessas instalações e nos armazéns contíguos são retirados pela pessoa ou pelo seu mandatário. […]

[…]

(4) A pedido do infrator e desde que este prove o pagamento da totalidade da coima ou da sanção pecuniária, a autoridade põe termo à medida administrativa coerciva que aplicou. O levantamento dos selos está sujeito a uma obrigação de cooperação por parte do infrator. Em caso de reincidência, o levantamento dos selos apostos no estabelecimento não é autorizado antes do termo do prazo de um mês após a aposição dos selos.»

11. O artigo 188.º [5] tem a seguinte redação:

«(1) A medida administrativa coerciva prevista no artigo 186.º, n.º 1, está sujeita a execução provisória em conformidade com o disposto no artigo 60.º, n.os 1 a 7 do Código do Procedimento Administrativo.

(2) A decisão do tribunal é irrecorrível.»

12. O artigo 193.º indica:

«(1) A Lei das Infrações e Sanções Administrativas regula a verificação da prática de infrações à presente lei e aos atos normativos de aplicação da mesma, a adoção e a execução das decisões que aplicam sanções administrativas, bem como os recursos de que estas decisões podem ser objeto.

[5] Na versão aplicável no presente caso, conforme alterada e publicada no DV n.º 100, de 20 de dezembro de 2019.

(2) A verificação da prática de infrações incumbe aos serviços de receitas, sendo as decisões que aplicam sanções administrativas adotadas pelo diretor executivo da Agência Nacional das Receitas Públicas ou pelo funcionário que estiver autorizado para o efeito.»

2. Código do Procedimento Administrativo [6]

13. De acordo com o artigo 6.º, n.º 5, na versão aplicável aos factos em causa no processo principal, as autoridades administrativas devem abster-se de adotar atos e comportamentos suscetíveis de causar danos manifestamente desproporcionados ao objetivo prosseguido.

14. O artigo 60.º dispõe:

«(1) O ato administrativo contém um despacho relativo à sua execução provisória quando a vida ou a saúde dos cidadãos assim o exija, para proteger interesses particularmente importantes do Estado ou do público, quando a execução da decisão possa ser frustrada ou consideravelmente obstaculizada, ou se a mora na execução puder provocar danos graves ou dificilmente reparáveis, ou ainda a pedido de uma das partes, para proteger um interesse particularmente importante dessa parte. Nesta última hipótese, a autoridade administrativa exige a correspondente garantia.

(2) O despacho de execução provisória deve ser fundamentado.

[…]

(5) O despacho que autoriza ou recusa a execução provisória pode ser objeto de recurso judicial por intermédio da autoridade administrativa no prazo de três dias a contar da notificação do despacho, quer o ato administrativo tenha ou não sido objeto de recurso.

(6) O recurso deve ser apreciado o mais rapidamente possível em conferência, sem notificação de cópias do recurso às partes. O recurso não suspende a execução provisória, mas o tribunal pode suspender a execução provisória até se pronunciar definitivamente sobre o recurso.

(7) Em caso de anulação do despacho recorrido, o tribunal decide do mérito da causa. Se a execução provisória for anulada, a autoridade administrativa repõe a situação que existia anteriormente à execução.

(8) O despacho do tribunal pode ser objeto de recurso.»

15. Nos termos do artigo 128.º, n.º 1, ponto 1, os tribunais administrativos são competentes para conhecer dos processos destinados a obter, nomeadamente, a reforma ou a anulação de atos administrativos.

16. Em conformidade com o artigo 146.º, os recursos de atos administrativos podem ter por fundamento: a) incompetência; b) vícios formais; c) violação caracterizada das regras do procedimento administrativo; d) violação das normas de direito material; e e) incompatibilidade com o objetivo prosseguido pela lei.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (Código do Procedimento Administrativo) (DV n.º 30, de 11 de abril de 2006; a seguir «CPA»).

17. O artigo 166.º tem a seguinte redação:

«(1) O recurso suspende a execução do ato administrativo.

(2) Em cada fase processual, até à transição em julgado da sentença, o tribunal pode, a pedido do requerente, suspender a execução provisória, autorizada por despacho definitivo da autoridade de que emana o ato referido no artigo 60.º, n.º 1, se a execução provisória for suscetível de causar ao requerente danos graves ou dificilmente reparáveis. […]».

II. Matéria de facto, litígio e questão prejudicial

18. A «Ati-19» EOOD é uma sociedade unipessoal de responsabilidade limitada que explora um estabelecimento comercial em Blagóevgrad (Bulgária).

19. Em 3 de agosto de 2023, a Administração Fiscal búlgara realizou uma inspeção no estabelecimento comercial da Ati-19, no decurso da qual:

– antes de se identificarem, os inspetores efetuaram uma compra no valor de 14,80 levs búlgaros (BGN) (cerca de 8 euros), não lhes tendo sido emitido nenhum talão de caixa fiscal;

– foi apurado que do registo fiscal diário constava um valor de 327,80 levs búlgaros (BGN) (cerca de 167 euros), ao passo que na caixa registadora havia um montante total de 573,55 levs búlgaros (BGN) (cerca de 293 euros).

20. Por Decisão de 8 de agosto de 2023, foi instaurado contra a Ati-19 um procedimento administrativo sancionatório.

21. Em 29 de agosto de 2023, a Administração Fiscal aplicou à Ati-19 uma sanção pecuniária de 1 000 levs búlgaros (BGN) (cerca de 500 euros).

22. Em 30 de agosto de 2023, a Administração Fiscal ordenou a selagem das instalações e a proibição de acesso ao estabelecimento comercial por um período de 14 dias.

23. A medida de selagem foi notificada à Ati-19 em 6 de setembro de 2023. No aviso de receção, a data de execução efetiva da medida de selagem foi fixada em 21 de setembro de 2023.

24. Em 14 de setembro de 2023, a Ati-19 recorreu do despacho de execução da medida de selagem para o Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagóevgrad, Bulgária), com fundamento no disposto no artigo 60.º, n.º 5, do CPA.

25. Em 18 de setembro de 2023, esse tribunal julgou o recurso da Ati-19 intempestivo, por não ter sido apresentado dentro do prazo de 3 dias seguintes à data da notificação da decisão.

26. Em 19 de setembro de 2023, a Ati-19 apresentou no mesmo tribunal um pedido de suspensão da execução da medida de selagem do estabelecimento, ao abrigo do artigo 166.º, n.º 2, do CPA.

27. Neste contexto, o Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagóevgrad) submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta […] ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional destinada à proteção contra a execução provisória de medidas, introduzida pelo legislador nacional para salvaguardar o interesse protegido pelo artigo 273.º da Diretiva [IVA], no âmbito da qual o alcance da fiscalização jurisdicional está limitado à existência de danos sofridos?»

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

28. O pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de outubro de 2023.

29. O Governo Búlgaro e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

30. A pedido do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio, mediante documento que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de dezembro de 2023, confirmou que, em 20 de dezembro de 2023, a decisão que ordenou a selagem ainda não tinha sido executada.

31. O Tribunal de Justiça não considerou necessária a realização de audiência.

IV. Análise

A. Admissibilidade

32. O Governo Búlgaro suscita duas exceções de inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial:

– por um lado, nega a existência do despacho de execução provisória da medida de selagem [7];

– por outro lado, sustenta que, como a selagem não chegou a ser executada, o processo destinado a obter a suspensão da sua execução não tem objeto [8].

33. Em meu entender, ambas as exceções devem ser julgadas improcedentes.

34. No que diz respeito à primeira exceção, o processo que corre termos no tribunal de reenvio tem por objeto a suspensão da execução provisória da medida de selagem do estabelecimento comercial. Se o despacho de execução existe, ou não, e qual é o seu conteúdo, é algo que compete ao tribunal de reenvio verificar.

35. O Tribunal de Justiça deve partir da exposição dos factos que o tribunal de reenvio lhe fornecer. Este afirma expressamente que, aquando da adoção da medida de selagem, foi autorizada a sua execução provisória, «que faz parte do conteúdo da decisão». Além disso, o

[7] Segundo o Governo Búlgaro, o aviso de receção da decisão que ordenou a selagem só faz prova da data de notificação dessa decisão, da qual não consta que tenha sido decidida a sua execução provisória.

[8] N.º 47 das observações escritas do Governo Búlgaro.

órgão jurisdicional de reenvio, num documento posterior que enviou ao Tribunal de Justiça, insistiu que a execução provisória da medida de selagem tinha sido autorizada pela autoridade administrativa competente [9].

36. No que diz respeito à segunda exceção, tudo parece indicar que, vários meses depois da apresentação do pedido de decisão prejudicial, a selagem não tinha sido executada. No entanto, daí não se infere uma (alegada) falta de objeto do processo nacional nem, consequentemente, do próprio reenvio.

37. Com efeito, o facto de a execução ainda não ter sido concretizada não priva do seu objeto o processo perante o tribunal de reenvio, o qual deve decidir, precisamente, se a execução provisória deve, ou não, ser suspensa. Enquanto a medida de selagem não se tornar insuscetível de ser executada, a sua execução é uma possibilidade pendente, cuja (futura) materialização afeta, por si só, os interesses da pessoa contra a qual se dirige. Essa pessoa tem, pois, legitimidade para pedir ao tribunal de reenvio que decrete a suspensão do despacho de execução provisória da medida de selagem e esse tribunal tem competência para decidir a esse respeito (se for caso disso, procedendo previamente ao reenvio prejudicial que considerar ser pertinente), no âmbito do processo nacional que foi chamado a decidir.

B. Incidência do Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de maio de 2023, MV — 98 [10] no presente processo

38. O tribunal de reenvio invocou o Acórdão MV — 98, que foi proferido pelo Tribunal de Justiça em resposta a outro pedido de decisão prejudicial que foi apresentado por esse mesmo tribunal em 2021.

39. No processo MV — 98, os factos eram similares aos do presente processo: por ocasião de uma inspeção efetuada num estabelecimento comercial, a Administração Fiscal búlgara constatou que a MV — 98 não tinha registado a venda de um bem nem emitido o talão de caixa fiscal relativo a essa venda.

40. Em síntese, a partir desses factos, a Administração Fiscal:

– em conformidade com o artigo 185.º da Lei do IVA, aplicou uma sanção pecuniária à MV — 98;

– em aplicação do artigo 186.º da mesma lei, adotou uma medida administrativa de selagem do estabelecimento em causa por um período de catorze dias;

– esta última medida foi acompanhada de «uma autorização de execução provisória» decretada por despacho ao abrigo do artigo 60.º do [CPA], «por a referida Administração considerar que a execução provisória era indispensável à proteção dos interesses do Estado e, em especial, dos interesses da Fazenda Pública» [11].

[9] Respetivamente, n.º 44 da decisão de reenvio e n.º 3 do documento do tribunal de reenvio que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de dezembro de 2023.

[10] C-97/21, EU:C:2023:371; a seguir «Acórdão MV — 98».

[11] Acórdão MV — 98, n.º 20.

41. No Acórdão MV — 98, o Tribunal de Justiça procedeu unicamente à interpretação do artigo 273.º da Diretiva IVA e do artigo 50.º da Carta, para decidir sobre a aplicação do princípio *ne bis in idem* ao cúmulo da sanção pecuniária e da medida de selagem do estabelecimento.

42. De facto, no processo MV — 98, o Tribunal de Justiça não chegou a abordar a terceira questão prejudicial [12], relativa à relação entre o artigo 47.º da Carta e as normas nacionais em matéria de execução provisória de medidas de selagem de instalações comerciais. O conteúdo dessa questão, que ficou sem resposta, era similar ao da única questão que foi submetida no presente processo.

43. O Acórdão MV — 98, ainda que, repito, não se tenha chegado a pronunciar sobre o regime da execução provisória de medidas de selagem, tem uma certa utilidade no âmbito do presente processo: mais concretamente, permitiu ao tribunal de reenvio qualificar a selagem como uma sanção de natureza penal. Essa qualificação pode afetar o tratamento da questão de mérito que é objeto de debate no presente processo.

C. Aplicabilidade da Carta

44. As disposições da Carta, por força do seu artigo 51.º, n.º 1, têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União [13].

45. Decorre dos artigos 2.º e 273.º da Diretiva IVA, conjugados com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, e com o artigo 325.º, n.º 1, TFUE, que os Estados-Membros têm a obrigação de tomar todas as medidas legislativas e administrativas necessárias para garantir a cobrança da totalidade do IVA devido nos seus territórios respetivos e para lutar contra a fraude [14].

46. O artigo 325.º TFUE «obriga os Estados-Membros a combater as atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da União através de medidas dissuasivas e efetivas e, em particular obriga-os a adotar, para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, as mesmas medidas que adotarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses» [15].

47. A regulamentação nacional que é objeto do pedido de decisão prejudicial, dado que visa garantir a cobrança exata do IVA e evitar a fraude, em princípio, respeita as obrigações decorrentes do direito da União.

48. Desta perspetiva, a medida administrativa de selagem de instalações nas quais tenham sido detetadas infrações à Lei do IVA aplica os artigos 2.º e 273.º da Diretiva IVA e, portanto, o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

49. Por conseguinte, a aplicação dessa medida de selagem deve respeitar o direito fundamental que é garantido pelo artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. Daí que a apreciação do pedido de decisão prejudicial quanto ao mérito se deva limitar à interpretação dessa disposição.

[12] O Tribunal de Justiça não se pôde pronunciar sobre a terceira questão prejudicial do processo MV — 98, por a mesma não cumprir as exigências do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo. Acórdão MV — 98, n.ºs 65 a 70.

[13] Por todos, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), n.º 17.

[14] Acórdão de 13 de outubro de 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788, n.º 60, com referência a jurisprudência).

[15] Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), n.º 26.

D. Quanto ao mérito

1. Delimitação do litígio

50. A medida de selagem do estabelecimento comercial foi adotada em aplicação do artigo 186.º, n.º 1, da Lei do IVA. Nos termos do artigo 188.º, n.º 1, da mesma lei, era suscetível de execução provisória em conformidade com o disposto no CPA.

51. Segundo a decisão de reenvio, a jurisprudência nacional não é uniforme quanto à necessidade de justificar, em cada caso, a existência de um interesse público que legitime a execução provisória. Segundo parece, alguns órgãos jurisdicionais búlgaros consideram que deve presumir-se sempre a existência desse interesse [16].

52. Em qualquer caso, como é explicado na decisão de reenvio, uma vez decidida a execução provisória de um ato administrativo individual, a reação contra a mesma pode seguir duas vias:

– impugnando a execução provisória, ou seja, recorrendo do despacho que autoriza a execução provisória (artigo 60.º, n.º 5, do CPA). No âmbito desse recurso, pode ser pedida a declaração de nulidade do referido despacho;

– pedindo a suspensão da execução provisória do ato administrativo, nos termos do artigo 166.º do CPA.

53. Ora, infere-se da decisão de reenvio que a Ati-19 interpôs fora de prazo o recurso de anulação previsto no artigo 60.º do CPA. Uma vez indeferido esse recurso, a Ati-19 pediu a suspensão da execução provisória, utilizando a via de recurso prevista no artigo 166.º do CPA. A tramitação desse recurso deu origem ao presente processo de reenvio prejudicial.

54. Nas palavras do tribunal *a quo*, «[é] precisamente o alcance da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 166.º, n.º 2, do CPA que suscita a questão da eficácia deste pedido [de suspensão] à luz do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta» [17].

55. Mais especificamente, o tribunal de reenvio explica que se trata de esclarecer se:

– «[…] a proteção judicial contra esta execução, antes de o órgão jurisdicional se pronunciar sobre a legalidade da própria decisão relativa à selagem do estabelecimento, oferece garantias suficientes contra ingerências arbitrárias e desproporcionadas na atividade da sociedade» [18];

– «[…] um processo como o que está em causa no presente caso, que, nos termos do artigo 166.º, n.ºs 2 e 3, do CPA, exclui o exame dos factos e limita o âmbito da fiscalização jurisdicional à existência de danos sofridos, constitui um recurso efetivo à luz do artigo 47.º da Carta» [19].

56. Tendo a dúvida sido expressa nestes termos, é a eles que o pedido de decisão prejudicial se circunscreve. Fica fora do seu âmbito a compatibilidade com o direito da União da aplicação cumulativa da medida de selagem e de uma sanção pecuniária.

16 N.ºs 61 a 63 do despacho de reenvio.

17 N.º 51 do despacho de reenvio.

18 N.º 52 do despacho de reenvio.

19 N.º 67 do despacho de reenvio.

57. As dúvidas do tribunal de reenvio são, portanto, relativas aos limites que o artigo 166.º, n.ºs 2 e 3, do CPA impõe à fiscalização jurisdicional dos despachos de execução provisória. Em especial, segundo o órgão jurisdicional de reenvio:

– o órgão jurisdicional que realiza essa fiscalização não leva a cabo a instrução dos factos que serviram de base à adoção desse despacho;

– também não examina a eventual procedência dos fundamentos do recurso *ordinário*, que são enumerados no artigo 146.º do CPA (que incluem vícios processuais e de forma, bem como a violação de normas de direito material);

– a proteção prevista no artigo 166.º, n.ºs 2 e 3, do CPA só pode basear-se em «danos graves ou dificilmente reparáveis» que a execução provisória cause ao destinatário [20].

58. Ainda assim, não é de todo claro qual dessas limitações é relevante no litígio original. O tribunal *a quo* parece concentrar-se no facto de «ser excluído o exame dos factos» (como consta do n.º 67 do despacho de reenvio), afirmação que pode ser irrelevante no presente litígio, tendo em conta que, segundo o próprio despacho de reenvio, a Ati-19 não contestou os factos [21]. Contudo, em sucessivas passagens desse mesmo despacho, o tribunal *a quo* faz alusão às restantes restrições que são impostas pelo artigo 166.º do CPA.

59. Os entraves à fiscalização jurisdicional que são descritos pelo tribunal de reenvio, na sua opinião, poderiam determinar que a regulamentação nacional seja incompatível com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.

60. No entender da Comissão, a norma nacional controvertida, na medida em que reduz a competência dos tribunais à verificação da existência e da natureza do dano sofrido pelo destinatário do ato administrativo, é contrária ao artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. O direito à tutela jurisdicional efetiva que esta disposição consagra exige que o tribunal nacional esteja em condições de exercer uma fiscalização jurisdicional plena para examinar os factos relativos à adoção do ato administrativo recorrido ou da medida administrativa coerciva [22].

61. O Governo Búlgaro salienta [23] que os destinatários de uma medida administrativa como a selagem dispõem de várias vias de recurso, mediante as quais podem:

– interpor um recurso relativo ao mérito, ao abrigo dos artigos 145.º e seguintes do CPA. A interposição deste recurso suspende a execução do ato administrativo recorrido, nos termos do artigo 166.º, n.º 1, do CPA;

– interpor um recurso com fundamento no artigo 60.º do CPA, se tiver sido proferido um despacho de execução provisória. No âmbito deste recurso, o destinatário do despacho pode pedir a sua anulação;

– pedir a suspensão do despacho de execução provisória, ao abrigo do artigo 166.º, n.º 2, do CPA.

[20] N.º 58 do despacho de reenvio.

[21] O resumo das alegações da Ati-19 que consta dos n.ºs 19 e 20 do despacho de reenvio não revela que essa empresa tenha posto em causa a materialidade dos factos que foram apurados no âmbito da inspeção fiscal realizada no estabelecimento.

[22] N.º 40 das observações da Comissão.

[23] N.º 59 das observações do Governo Búlgaro.

62. O Governo Búlgaro reconhece que, no processo que é regulado pelo artigo 166.º, n.º 2, do CPA, o juiz não procede à fiscalização da legalidade do despacho de execução provisória, mas verifica apenas se essa execução causa ao destinatário danos graves ou dificilmente reparáveis. Acrescenta que isto é assim porque o CPA prevê outras vias de recurso desse despacho (nomeadamente, o artigo 60.º, n.º 5), que implicam uma apreciação da sua legalidade [24].

2. Artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta e tutela jurisdicional provisória

63. O artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta consagra o direito à tutela jurisdicional efetiva, acolhendo no seu enunciado a jurisprudência do Tribunal de Justiça anterior à própria Carta [25].

64. Dessa mesma jurisprudência infere-se que o direito à tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, quando a tal houver lugar, uma medida cautelar (quer a suspensão de um ato quer outra medida provisória) nos processos em que sejam examinados direitos decorrentes de normas da União.

65. A aplicação do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, na sua vertente cautelar, pode ser vista de duas perspetivas:

– a tutela jurisdicional provisória face a atos das instituições da União. A concessão desta modalidade de tutela jurisdicional, prevista nos artigos 278.º e 279.º TFUE, bem como no artigo 256.º, n.º 1, TFUE, compete ao Tribunal de Justiça ou ao Tribunal Geral [26]. O Tribunal de Justiça proferiu abundante jurisprudência acerca do seu exercício [27];

– a tutela jurisdicional provisória face a atos das autoridades estatais que visam a proteção dos direitos decorrentes do ordenamento jurídico da União. A sua concessão compete aos órgãos jurisdicionais nacionais, em conformidade com as regras processuais adotadas em cada um dos Estados-Membros, desde que não sejam contrárias ao próprio artigo 47.º da Carta.

66. No presente reenvio prejudicial, é a segunda das referidas perspetivas que deve ser considerada, uma vez que o objeto do debate é a suspensão de um ato administrativo (um despacho de execução de uma medida de selagem de um estabelecimento comercial) adotado no quadro de uma regulamentação destinada a combater as fraudes no IVA, o que situa o litígio dentro do âmbito de aplicação do direito da União.

[24] N.º 68 das observações do Governo Búlgaro.

[25] Acórdão de 13 de março de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 37): «o princípio da [tutela] jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros […] e que foi igualmente *reafirmado* no artigo 47.º da Carta […]». O sublinhado é meu.

[26] Sem prejuízo do poder de os órgãos jurisdicionais nacionais decretarem a suspensão da execução de um ato administrativo nacional adotado com base num regulamento, a que o Acórdão de 21 de fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 1 do dispositivo) faz alusão.

[27] V., por todos, Despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça de 27 de março de 2024, Comissão/Amazon Services Europe [C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, n.º 66]: «a suspensão da execução e as outras medidas provisórias podem ser concedidas pelo juiz das medidas provisórias se se chegar à conclusão que, à primeira vista, a sua concessão é justificada de facto e de direito (*fumus boni juris*) e que são urgentes, no sentido de que, para evitar causar um prejuízo grave e irreparável para os interesses da parte que as requer, é necessário que sejam decretadas e produzam efeitos antes da decisão sobre o recurso quanto ao mérito. […] O juiz das medidas provisórias também procede, se for caso disso, à ponderação dos interesses em causa».

67. Relativamente aos poderes dos órgãos jurisdicionais nacionais de concederem a tutela jurisdicional provisória, o Tribunal de Justiça declarou que:

– como regra geral, «o juiz nacional ao qual tenha sido submetido um litígio regulado pelo direito da União deve poder decretar medidas provisórias para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a proferir quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito da União» [28];

– «[o] princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que exige que na ordem jurídica de um Estado-Membro possam ser concedidas medidas provisórias até que o órgão jurisdicional competente se pronuncie sobre a conformidade das disposições nacionais com o direito comunitário, quando a concessão de tais medidas seja necessária para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência de tais direitos» [29].

68. Estas conclusões do Tribunal de Justiça são extensíveis aos processos instaurados perante os órgãos jurisdicionais nacionais, no âmbito dos quais seja impugnado um ato individual ou seja posta em causa a validade de uma norma nacional com o fundamento de que ou um ou outro é contrário ao direito da União.

69. Deste modo, as legislações dos Estados-Membros devem prever os meios processuais através dos quais os seus tribunais possam decretar, se a tal houver lugar, a suspensão de um ato administrativo cuja impugnação se fundamente na sua alegada incompatibilidade com o direito da União aplicável ao litígio.

70. Assentes estas premissas, o regime de tutela jurisdicional provisória previsto no CPA, considerado no seu conjunto, parece satisfazer as exigências do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, uma vez que oferece aos recorrentes a possibilidade de pedirem a suspensão dos atos que tenham sido objeto de recurso. Essa possibilidade estende-se aos despachos de execução provisória de medidas como a selagem de um estabelecimento comercial.

71. Compete ao tribunal de reenvio interpretar o direito nacional e, portanto, esclarecer se o artigo 166.º, n.º 2, do CPA é aplicável à margem das restantes vias de recurso que, segundo o Governo Búlgaro, permitem a suspensão do despacho de execução provisória da medida de selagem.

72. Em especial, esse tribunal deverá avaliar se, mediante o mecanismo processual previsto no artigo 60.º do CPA, os destinatários de um despacho de execução provisória podem impugná-lo de forma eficaz, invocando fundamentos que ponham em causa a legalidade desse ato administrativo. As considerações que, a este respeito, o tribunal *a quo* expõe no n.º 60 do despacho de reenvio [30] não permitem esclarecer com segurança este aspeto.

[28] Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 297, com referência aos Acórdãos de 19 de junho de 1990, Factortame e o. (C-213/89, EU:C:1990:257, n.º 21), e de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 107)].

[29] Acórdão de 13 de março de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 77 e n.º 2 do dispositivo).

[30] «O âmbito da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 60.º, n.ºs 5 a 7, do [CPA] do despacho de execução provisória previsto no artigo 188.º, n.º 1, da [Lei do IVA] não difere significativamente do previsto no artigo 166.º, n.º 2, do [CPA]. Se existirem diferenças, *estas residem no âmbito mais alargado da fiscalização jurisdicional previsto no artigo 60.º, n.º 5, do [CPA*], no âmbito do qual o órgão jurisdicional pode fiscalizar a apreciação da autoridade sobre o preenchimento das condições previstas no artigo 60.º, n.º 1 (adoção do despacho de execução provisória). No entanto, a disposição constante do artigo 188.º, n.º 1, da [Lei do IVA] não é interpretada e aplicada de forma uniforme.» O sublinhado é meu.

73. Por sua vez, o Governo Búlgaro afirma que «o conjunto de circunstâncias submetido à apreciação do órgão jurisdicional com base no artigo 60.º, n.º 1, do CPA permite uma fiscalização global e, ao mesmo tempo, uma abordagem individual ao caso em apreço» [31]. Nesse mesmo sentido, salienta que, ao examinar o recurso de anulação do despacho de execução provisória com base no artigo 60.º do CPA, o tribunal «examina a admissibilidade e a procedência do recurso, as exigências de forma e de fundo da expressão da vontade administrativa que emitiu o despacho […] e se estão preenchidos os requisitos da autorização da execução provisória […]» [32].

74. Caso a tese do Governo Búlgaro viesse a ser acolhida, o seu ordenamento jurídico concederia ao recorrente uma via processual adequada para que o juiz exercesse uma fiscalização sem restrições da validade do despacho de execução provisória [33].

75. Se, como indicado no despacho de reenvio, a análise devesse ter exclusivamente por objeto o artigo 166.º, n.º 2, do CPA, por si só, é certo que o teor desse artigo reduz a possibilidade de suspensão à existência de «danos graves ou dificilmente reparáveis».

76. No entanto, mesmo nesta perspetiva *isolada*, não afasto a possibilidade de o artigo 166.º, n.º 2, do CPA permitir uma interpretação por força da qual o juiz possa examinar os danos a que essa disposição se refere, incluindo na sua apreciação elementos de outra natureza. Em especial, quando forem invocados vícios graves do despacho de execução (como a manifesta incompetência da autoridade que o proferiu ou a inexistência ou desvirtuação evidentes do seu fundamento factual), é-me difícil aceitar que o juiz possa *fechar os olhos* a essas alegações.

77. No âmbito dessa apreciação, o juiz pode, além disso, examinar se foi respeitado o critério geral, constante do artigo 6.º, n.º 5, do próprio CPA, segundo o qual, o ato administrativo não deve causar danos manifestamente desproporcionados ao objetivo prosseguido.

78. O que foi exposto até aqui seria aplicável, por maioria de razão, se, como parece inferir-se da leitura que o tribunal de reenvio faz do Acórdão MV — 98, o despacho de execução provisória tivesse sido proferido em relação a um ato (a medida de selagem do estabelecimento) que, materialmente, revestisse caráter de sanção administrativa de natureza penal.

79. Nessa situação, a mera possibilidade de execução de um ato sancionatório de natureza penal emitido por uma autoridade manifestamente incompetente ou com base em factos inexistentes, ou manifestamente desvirtuados, causaria, por si só, ao seu destinatário um *dano* suficientemente grave para que a autoridade judicial não pudesse deixar de se pronunciar a esse respeito.

80. Para avaliar a respetiva relevância dos interesses em confronto, deve ter-se conta se, no que respeita ao interesse da Administração, a finalidade que a execução provisória prossegue é a mera prevenção de natureza exemplar, a repressão direta e efetiva ou a prevenção de danos mais graves. No que respeita ao interesse do destinatário está em causa, desde logo, a extensão do dano resultante da execução provisória e a possibilidade da sua efetiva reparação. Mas também, designadamente, a plausibilidade da fundamentação da sua oposição à execução.

[31] Observações do Governo Búlgaro, n.º 22.

[32] Observações do Governo Búlgaro, n.º 65.

[33] Um caso distinto é aquele em que a pessoa que recorre a essa via processual o fazer de modo intempestivo. Como já foi referido, o despacho de reenvio indica que a Ati-19 recorreu a este mecanismo de forma tardia, pelo que o seu pedido foi indeferido. A brevidade do prazo para a interposição do recurso previsto no artigo 60.º, n.º 5, do CPA (3 dias) pode, eventualmente, ser excessiva, mas no despacho de reenvio não é levantada nenhuma dúvida sobre este problema.

81. Só se o tribunal de reenvio viesse a entender que esta interpretação integradora do artigo 166.º, n.º 2, do CPA não é possível, por ser *contra legem*, é que haveria que abordar a sua compatibilidade com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. Por outras palavras, haveria que decidir se esta disposição da Carta permite que a tutela jurisdicional efetiva de natureza cautelar seja concedida por um tribunal que está impedido de tomar em consideração outras circunstâncias (com exceção dos danos) que afetem de forma negativa e manifesta a conformidade do próprio ato com o direito da União.

82. Com as reservas que apontei, entendo que a efetividade da tutela jurisdicional que é exigível com base no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta seria posta em causa se, ao aplicar o direito da União, a interpretação da legislação nacional, considerada no seu conjunto:

– circunscrevesse a fiscalização jurisdicional da atividade administrativa sancionatória de natureza materialmente penal (no quadro do processo no qual é pedida a suspensão do despacho de execução provisória de uma medida de selagem de um estabelecimento comercial) à mera ponderação dos danos graves ou dificilmente reparáveis e,

– ao mesmo tempo, excluísse qualquer possibilidade de o juiz, com vista a formar a sua convicção, examinar se, à primeira vista, o pedido de suspensão é justificado de facto e de direito por argumentos provavelmente procedentes.

83. A ponderação dos interesses da autoridade pública e do recorrente que requer as medidas cautelares é inerente à concessão dessas medidas. Estas devem, evidentemente, ter em conta os danos graves ou dificilmente reparáveis que a execução imediata do ato administrativo de natureza sancionatória causar ao destinatário. O juiz também poderá avaliar se, apesar de tudo, existe um interesse público prevalecente que legitime essa execução provisória, uma vez que a pretensão cautelar formulada pelo administrado não se desenvolve no vazio, mas antes em oposição a esse interesse, relacionado com os fins prosseguidos por toda a atividade da Administração.

84. No entanto, o interesse público não é incondicional nem absoluto, devendo ser, se for caso disso, conciliado com o interesse do destinatário no sentido de que os seus direitos e interesses legítimos sejam respeitados.

85. Ora, entendo que limitar o conhecimento do juiz à mera apreciação dos danos que a execução provisória de um ato administrativo de natureza materialmente sancionatória implica pode não bastar para respeitar a efetividade do direito à tutela jurisdicional nos domínios regulados pelo direito da União.

86. Com efeito, o órgão jurisdicional competente, ao adotar a sua decisão sobre a pertinência da suspensão da execução, deve estar em condições de examinar outros elementos potencialmente relevantes que, tendo sido alegados pela pessoa que pede a suspensão e não exigindo um exame exaustivo (próprio do processo posterior, relativo à legalidade do ato), revelem, à primeira vista, vícios incompatíveis com a conformidade desse ato com o direito da União.

87. Se assim não fosse, a tutela jurisdicional provisória, consagrada no artigo 47.º da Carta, não seria efetiva: o juiz seria *obrigado* a confirmar a procedência da execução provisória de um ato de natureza sancionatória, sem que lhe fosse permitido concluir, na fase da suspensão da execução,

que o mesmo é manifestamente contrário ao direito da União. Nessas condições, considero que o direito à tutela jurisdicional efetiva sofreria uma amputação (parcial) que o impediria de desenvolver as suas potencialidades.

88. Com as presentes reflexões, não pretendo pôr em causa as normas, que são comuns a muitos Estados-Membros, que limitam o poder de apreciação do juiz no quadro de mecanismos processuais específicos, como os relativos à concessão de medidas cautelares. Entendo, simplesmente, que essas limitações não podem ir ao extremo de privar de uma das suas componentes essenciais a função do juiz que fiscaliza a conformidade da atividade administrativa com o direito da União.

3. Nível de proteção exigido pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no que respeita à tutela jurisdicional provisória

89. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, o sentido e o âmbito dos direitos que a mesma reconhece e que correspondam aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH») «são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla».

90. A aplicação desta disposição exige que, para interpretar o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, que corresponde ao artigo 13.º da CEDH [34], deve ser tida em conta a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (a seguir «TEDH»).

91. O tribunal de reenvio faz referência a dois acórdãos do TEDH, nos quais, ainda que admitindo que o princípio da plena jurisdição pode permitir algumas inflexões [35], o mesmo declara que os recursos judiciais devem permitir que os tribunais procedam a um determinado exame tanto dos factos como do procedimento mediante o qual os factos foram apurados [36].

92. A Comissão desenvolve esta linha de raciocínio, sustentando que, segundo o TEDH, a CEDH não se opõe a que uma autoridade administrativa aplique uma «pena» no âmbito de um procedimento administrativo, embora seja imprescindível uma fiscalização posterior por um órgão jurisdicional com competência de plena jurisdição [37].

93. Neste contexto, a Comissão considera que, ainda que se possa admitir um regime dotado de menos garantias no caso de medidas que podem ser objeto de execução provisória aquando da sua adoção, é imprescindível que a posterior fiscalização jurisdicional abranja a apreciação dos factos.

94. Na minha opinião, ao invocar a jurisprudência do TEDH, há que distinguir se a mesma se refere aos poderes de fiscalização jurisdicional (reapreciação) da atividade administrativa, em geral, ou à fiscalização que os juízes devem realizar, em concreto, a título cautelar, face a pretensões dirigidas pelas partes contra o despacho de execução provisória de um ato administrativo.

[34] V. Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, elaboradas sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção Europeia que redigiu a Carta (JO 2007, C 303, p. 17). O Acórdão de 29 de março de 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, n.º 116) alude a estas anotações no que concerne ao artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta e ao artigo 13.º da CEDH.

[35] TEDH, Acórdão de 21 de junho de 2016, Al-Dulimi e Montana Management Ing. c. Suíça (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[36] TEDH, Acórdão de 20 de outubro de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, §§ 83 e 84).

[37] N.º 35 das observações da Comissão, com referência, entre outros, ao Acórdão do TEDH de 11 de julho de 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, § 49).

95. Dos acórdãos do TEDH invocados pelo tribunal de reenvio e pela Comissão:

– o Acórdão Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Suíça [38] foi proferido com vista a esclarecer se um tribunal da Confederação Suíça tinha respeitado as exigências do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, ao examinar um recurso interposto contra uma perda de bens decidida pelas autoridades desse país, em execução de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste mesmo acórdão, não foram feitas referências ao alcance das medidas cautelares;

– o Acórdão Fazia Ali c. Reino Unido [39] negou que tivesse existido uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, num processo no qual o recorrente alegava que a impossibilidade de aceder a um tribunal independente e imparcial, a fim de que se procedesse a uma instrução da matéria de facto, constituía uma violação dessa disposição. Uma vez mais, neste acórdão o TEDH não se pronunciou sobre o alcance das medidas cautelares no caso concreto. As suas observações acerca da fiscalização de plena jurisdição têm um conteúdo geral, suscetível de ser modulado de forma casuística;

– o Acórdão European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica [40] tem por objeto uma eventual violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH decorrente do facto de o tribunal nacional não ter exercido uma fiscalização de plena jurisdição ao reexaminar as sanções pecuniárias aplicadas a uma sociedade. O TEDH, que negou a existência dessa violação, recordou que, quando é aplicada uma «pena», no âmbito de um procedimento administrativo, por uma autoridade que, por si só, não preenche os requisitos do referido artigo, essa decisão deve estar sujeita à fiscalização posterior por parte de um órgão judicial com competência de plena jurisdição. Neste acórdão, também não há referências aos problemas colocados pelas medidas cautelares;

– o Acórdão de 3 de julho de 2008, Družstevní záložna Pria e outros c. República Checa [41], reitera que existe violação do direito reconhecido pelo artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, quando o recorrente não pode impugnar em tribunal as conclusões quanto aos factos constantes de uma decisão adotada por uma autoridade administrativa no exercício dos seus poderes discricionários [42]. No entanto, esta afirmação de caráter geral não se refere ao alcance das medidas cautelares através das quais se pode paralisar o despacho de execução provisória de um ato administrativo.

96. A utilidade destes acórdãos no caso em apreço é, pois, limitada, uma vez que estes últimos não abordam aquilo que, neste caso, é especificamente objeto de debate. Que um sistema jurídico deve, no seu conjunto, oferecer aos interessados a possibilidade de interpor um recurso de plena jurisdição contra os atos administrativos, no âmbito do qual o juiz deve decidir sobre todas as questões de mérito, não equivale a que a CEDH imponha que essa fiscalização completa deva ser efetuada, sempre e como princípio, no quadro de todos e cada um dos meios processuais de caráter autónomo, como os existentes em sede de medidas cautelares.

[38] TEDH, Acórdão de 21 de junho de 2016, Al-Dulimi e Montana Management Ing. c. Suíça (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, §§ 128 a 130). Neste acórdão, o TEDH declarou que, em princípio, o artigo 6.º, n.º 1, da CEDH exige um recurso de plena jurisdição (ou seja, um recurso no âmbito do qual o tribunal tem competência para se pronunciar sobre todas as questões suscitadas de facto e de direito), embora esse direito não seja absoluto e «o princípio da plena jurisdição tenha sido, por várias vezes, matizado pela jurisprudência do TEDH», que lhe deu uma interpretação menos estrita, em especial, em alguns processos no domínio do direito administrativo.

[39] TEDH, Acórdão de 20 de outubro de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] TEDH, Acórdão de 11 de julho de 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh c. Bélgica (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] TEDH, Acórdão de 3 de julho de 2008, Družstevní záložna Pria e outros c. República Checa (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] TEDH, Acórdão de 3 de julho de 2008, Družstevní záložna Pria e outros c. República Checa (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, § 111).

97. Deve, além disso, ter-se em conta que, nos acórdãos supramencionados, o TEDH declarou que o direito de acesso aos tribunais não é absoluto [43] e que, no âmbito da fiscalização jurisdicional da atividade administrativa, o artigo 6.º CEDH não garante o acesso a um grau de jurisdição que permita a substituição da apreciação administrativa pela judicial [44].

98. De qualquer modo, a jurisprudência do TEDH constante dos referidos acórdãos não exige a realização obrigatória de uma reapreciação judicial completa dos factos apurados pela autoridade administrativa, mas sim «um determinado exame» dos mesmos e do procedimento mediante o qual foram apurados.

99. Ao apreciar a suficiência da fiscalização jurisdicional, o TEDH considera que, além de deverem ser tidos em conta os poderes da autoridade judicial, devem ser considerados elementos como o objeto do ato administrativo, as garantias processuais e o conteúdo do litígio entre a Administração e o destinatário [45].

100. Por seu lado, o Acórdão do TEDH de 5 de fevereiro de 2002, Čonka c. Bélgica [46], tem maior relação com a questão que é objeto de debate no presente processo, dado que se pronuncia sobre as exigências do artigo 13.º da CEDH, no contexto de uma queixa relativa às condições de detenção e afastamento para a Eslováquia de alguns nacionais deste país, requerentes de asilo na Bélgica.

101. Nesse acórdão, o TEDH aborda a incidência que o artigo 13.º da CEDH tem na execução de atos adotados pelas autoridades nacionais. Especificamente, visto que os destinatários da medida de afastamento denunciaram que não tinham nenhuma via de recurso que cumprisse as exigências do artigo 13.º da CEDH, o TEDH examinou se, como o Governo Belga alegava, os mecanismos de recurso, de suspensão ordinária e de suspensão com extrema urgência perante o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) respeitavam essas exigências.

102. Enquadrado deste modo o litígio, o TEDH sublinhou que o recurso previsto no artigo 13.º da CEDH deve ser efetivo, acrescentando que devem entender-se como tal os recursos que possam impedir a execução de medidas contrárias à CEDH e cujas consequências sejam potencialmente irreversíveis. Por conseguinte, o artigo 13.º da CEDH opõe-se a que tais medidas sejam executadas, mesmo antes de as autoridades nacionais terem concluído o exame da sua compatibilidade com a CEDH. Acrescentou que, em qualquer caso, os Estados partes da CEDH gozam de uma certa margem de apreciação quanto ao modo de se conformarem com as obrigações que lhes são impostas por essa disposição [47].

103. A aplicação do Acórdão Čonka c. Bélgica num caso como o que deu origem ao presente reenvio prejudicial poderia conduzir, quando muito, a que o direito búlgaro dispusesse de um meio de recurso efetivo para a suspensão das decisões administrativas cujas consequências são potencialmente irreversíveis. Mesmo admitindo essa irreversibilidade no caso da selagem de instalações comerciais por um período limitado (o que é discutível), importa indicar que, de acordo com o CPA, o despacho de execução dessa medida é recorrível nos termos já descritos.

[43] TEDH, Acórdão de 21 de junho de 2016, Al-Dulimi e Montana Management Ing. c. Suíça (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 129).

[44] TEDH, Acórdão de 20 de outubro de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 77).

[45] TEDH, Acórdão de 20 de outubro de 2015, Fazia Ali c. Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[46] TEDH, Acórdão de 5 de fevereiro de 2002, Čonka c. Bélgica (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] TEDH, Acórdão de 5 de fevereiro de 2002, Čonka c. Bélgica (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, § 79).

104. Em suma, parece-me difícil que, *numa matéria tão específica como a que está em causa no presente processo prejudicial*, seja possível encontrar uma clara linha jurisprudencial do TEDH que permita orientar a interpretação pelo Tribunal de Justiça do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.

105. Por último, se a solução que defendo quanto à aplicação do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta viesse a ser acolhida, o nível de proteção conferido pelo direito da União com base nessa disposição seria mais amplo do que o dos artigos 6.º e 13.º da CEDH, conforme interpretados pelo TEDH.

V. Conclusão

106. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagóevgrad, Bulgária) nos seguintes termos:

«O artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em conjugação com o artigo 273.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado,

deve ser interpretado no sentido de que:

Em princípio, não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que, no seu conjunto, permite que o juiz suspenda o despacho de execução provisória de uma medida administrativa de selagem de um estabelecimento comercial, ordenada na sequência de irregularidades relativas ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA), quando essa execução provisória puder causar ao recorrente danos graves ou dificilmente reparáveis.

Se opõe, no entanto, a que o alcance da fiscalização jurisdicional da aplicação dessa legislação nacional, no âmbito do processo relativo ao pedido de suspensão do despacho de execução provisória, se circunscreva unicamente à existência de danos graves ou dificilmente reparáveis, excluindo qualquer possibilidade de o juiz, com vista a formar a sua convicção, examinar se o pedido de suspensão é justificado, de facto e de direito, por argumentos provavelmente procedentes que revelem, à primeira vista, vícios incompatíveis com a conformidade desse ato com o direito da União.»