Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

16 de julho de 2015*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (CE) n.º 1889/2005 — Controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União Europeia — Artigos 3.° e 9.° — Dever de declaração — Violação — Sanções — Proporcionalidade»

No processo C-255/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Hungria), por decisão de 19 de maio de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de maio de 2014, no processo

Robert Michal Chmielewski

contra

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relatora), presidente de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de março de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, por B. Gyenge, na qualidade de agente,

— em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Koós e M. M. Tátrai, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux, M. Jacobs e C. Pochet, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por A. Gavela Llopis, na qualidade de agente,

* Língua do processo: húngaro.

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão Europeia, por L. Grønfeldt e A. Sipos, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de maio de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 65.° TFUE e 9.° do Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade (JO L 309, p. 9).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe R. M. Chmielewski à Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Direção-Geral Regional das Alfândegas e das Finanças de Del-alföld da Administração Nacional dos Impostos e das Alfândegas) relativo à coima que lhe foi aplicada por esta última por não ter declarado a soma de dinheiro líquido que transportava quando entrou no território da União Europeia.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 1 a 3, 5, 6 e 13 do Regulamento n.º 1889/2005 têm a seguinte redação:

«(1) Uma das missões da Comunidade consiste em promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas em toda a Comunidade, mediante o estabelecimento de um mercado comum e de uma união económica e monetária. Nesse intuito, o mercado interno engloba uma área sem fronteiras internas na qual está garantida a liberdade de circulação de mercadorias, pessoas e serviços.

(2) A introdução de produtos de atividades ilícitas no sistema financeiro e o seu investimento após branqueamento são prejudiciais a um desenvolvimento económico sólido e sustentável. Assim sendo, a Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais [JO L 166, p. 77], introduziu um mecanismo comunitário destinado a evitar o branqueamento de dinheiro mediante o controlo das operações realizadas através de instituições de crédito e financeiras e determinados tipos de profissões. Uma vez que existe o risco de a aplicação desse mecanismo vir a provocar o aumento dos movimentos de dinheiro líquido para fins ilícitos, a Diretiva [91/308] deverá ser completada com um sistema de controlo do dinheiro líquido que entra ou sai do território da Comunidade.

(3) Atualmente, tais sistemas de controlo são aplicados por apenas alguns Estados-Membros, agindo ao abrigo da legislação nacional. As disparidades da legislação são prejudiciais ao funcionamento correto do mercado interno. Por isso, os elementos básicos devem ser harmonizados a nível comunitário para assegurar um nível de controlo equivalente dos movimentos de dinheiro líquido que atravessa as fronteiras da Comunidade. Todavia, tal harmonização não deve afetar a

possibilidade de os Estados-Membros aplicarem, em conformidade com as atuais disposições do Tratado, controlos nacionais sobre os movimentos de dinheiro líquido no interior da Comunidade.

[…]

(5) Deste modo, o dinheiro líquido transportado por qualquer pessoa singular que entre ou saia da Comunidade deverá ser submetido ao princípio da declaração obrigatória. Este princípio permitirá às autoridades aduaneiras recolher informações sobre esses movimentos de dinheiro líquido e, sempre que apropriado, transmitir essa informação a outras autoridades. […]

(6) Tendo em conta o caráter preventivo e dissuasivo, a declaração deverá ser preenchida à entrada e à saída da Comunidade. Todavia, para fazer incidir a ação das autoridades nos casos significativos de movimentos de dinheiro líquido, só devem ser abrangidos por esse dever de declaração os movimentos de dinheiro líquido de montante igual ou superior a 10 000 euros. Além disso, deverá ser especificado que o dever de declaração se aplica à pessoa singular que transporta a soma de dinheiro, independentemente de ser ou não o seu proprietário.

[…]

(13) Os poderes das autoridades competentes deverão ser completados pelo dever de os Estados-Membros preverem sanções. Todavia, só deverão ser previstas sanções em caso de incumprimento do dever de declaração, em conformidade com o presente regulamento.»

4 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento:

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

5 O artigo 3.º do mesmo regulamento dispõe:

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

2. A declaração a que se refere o n.º 1 deverá conter informação sobre:

[…]

e) A proveniência e o uso que se pretende fazer da soma de dinheiro líquido;

[…]»

6 O artigo 4.º, n.º 2, do mesmo regulamento enuncia:

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

7 O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 prevê:

«Cada Estado-Membro definirá as sanções a aplicar nos casos de incumprimento do dever de declaração constante do artigo 3.º Tais sanções deverão ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

Direito húngaro

8 Nos termos do artigo 1.º da Lei n.º XLVIII de 2007, adotada para efeitos de execução do [Regulamento n.º 1889/2005], na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º XLVIII»), a Administração Aduaneira tem competência para executar o Regulamento n.º 1889/2005.

9 O artigo 3.º da Lei n.º XLVIII prevê que, para efeitos do controlo da circulação de dinheiro líquido, a Administração Aduaneira pode, no âmbito das suas competências aduaneiras, controlar as pessoas singulares, as suas bagagens e os seus meios de transporte para verificar a observância do dever de declaração previsto no artigo 3.º do referido regulamento.

10 O artigo 5.º-A, n.º 1, da Lei n.º XLVIII dispõe:

«Qualquer pessoa singular que entre ou saia da Comunidade e que cumpra incorretamente ou de maneira incompleta o dever de declaração previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1889/2005], relativamente ao dinheiro líquido que transporte, conforme definido no artigo 2.º, n.º 1, [desse] regulamento, ou que não cumpra de todo esse dever, deve, por força do artigo 9.º [do referido] regulamento, pagar no local uma coima fixada em [forints húngaros (HUF)] de montante equivalente

a) a 10% da soma de dinheiro líquido em sua posse, quando esta for igual ou superior a 10 000 euros e não exceda os 20 000 euros,

b) a 40% da soma de dinheiro líquido em sua possa, quando esta for superior a 20 000 euros e não exceda os 50 000 euros,

c) a 60% da soma de dinheiro líquido em sua posse, quando esta for superior a 50 000 euros.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Em 9 de agosto de 2012, R. M. Chmielewski entrou no território húngaro, proveniente da Sérvia, sem declarar a soma de dinheiro líquido que transportava, no montante total de 147 492 euros, composto por 249 150 levs búlgaros (BGN), 30 000 liras turcas (TRY) e 29 394 leus romenos (RON).

12 Por decisão de 4 de outubro de 2013, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága aplicou a R. M. Chmielewski uma coima no montante de 24 532 000 HUF com o fundamento de que este não tinha cumprido o dever que lhe incumbia por força do Regulamento n.º 1889/2005 e da Lei n.º XLVIII, uma vez que não tinha declarado a referida soma quando entrou no território da União.

13 R. M. Chmielewski interpôs recurso dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio alegando, designadamente, que as disposições da Lei n.º XLVIII são contrárias ao direito da União.

14 Nestas circunstâncias, o Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Kecskemét) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve considerar-se que [o montante] da coima aplicada nos termos do artigo 5.º-A da [Lei n.º XLVIII], de execução do Regulamento n.º 1889/2005, respeita a exigência prevista no artigo 9.º, n.º 1, [deste] regulamento, segundo a qual as sanções estabelecidas no direito nacional devem ser efetivas, dissuasivas e, simultaneamente, proporcionadas à infração jurídica cometida e ao objetivo prosseguido?

2) O artigo 5.º-A da [Lei n.º XLVIII], em consequência [do montante] das coimas que estabelece, não viola a proibição de restrições dissimuladas à livre circulação de capitais prevista no Tratado [UE] e no artigo 65.º, n.º 3, [TFUE]?»

Quanto às questões prejudiciais

15 Com as suas questões, que devem ser analisadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 65.°, n.º 3, TFUE e 9.°, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, para punir uma violação do dever de declaração previsto no artigo 3.º deste regulamento, impõe o pagamento de uma coima cujo montante corresponde a 60% da soma de dinheiro líquido não declarada, quando esta soma for superior a 50 000 euros.

16 Na medida em que o Regulamento n.º 1889/2005 estabelece normas harmonizadas para o controlo de dinheiro líquido que entra ou sai da União, importa começar por analisar a regulamentação em causa no processo principal tendo em conta as disposições deste regulamento.

17 Como resulta do artigo 1.º, n.º 1, do referido regulamento, lido em conjugação com os considerandos 1 a 3 do mesmo regulamento, este último, no contexto da promoção de um desenvolvimento económico harmonioso, equilibrado e sustentável em toda a União, tem como objetivo completar as disposições da Diretiva 91/308, estabelecendo normas harmonizadas para o controlo de dinheiro líquido que entre ou saia da União.

18 Segundo os seus considerandos 2, 5 e 6, o Regulamento n.º 1889/2005 visa assim prevenir, dissuadir e evitar a introdução do produto de atividades ilícitas no sistema financeiro assim como o seu investimento após branqueamento através da consagração, designadamente, de um princípio de declaração obrigatória desses movimentos, permitindo recolher informações sobre os mesmos.

19 Para este efeito, o artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento prevê o dever de qualquer pessoa singular que entra ou sai da União com uma soma de dinheiro líquido igual ou superior a 10 000 euros declarar essa soma.

20 Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do referido regulamento, cada Estado-Membro deve prever as sanções a aplicar nos casos de incumprimento deste dever de declaração. Segundo esta disposição, as sanções assim previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

21 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de harmonização da legislação da União no domínio das sanções aplicáveis em caso de desrespeito das condições previstas no regime instituído por essa legislação, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que se lhes afigurem adequadas. Todavia, estão obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União e dos seus princípios gerais e, por conseguinte, no respeito do princípio da proporcionalidade (v. acórdãos Ntionik e Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, n.º 53, e Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.º 23).

22 Em especial, as medidas administrativas ou repressivas permitidas por uma legislação nacional não devem exceder os limites do que é necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação (v. acórdãos Ntionik e Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, n.º 54, e Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, n.ºs 24 e 53).

23 Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou que o rigor das sanções deve ser adequado à gravidade das violações que reprimem, designadamente assegurando um efeito verdadeiramente dissuasivo, ao mesmo tempo que respeitam o princípio geral da proporcionalidade (v. acórdãos Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 63, e LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, n.º 45).

24 No que se refere ao litígio no processo principal, há que salientar que o caráter efetivo e dissuasivo das sanções previstas no artigo 5.º-A da Lei n.º XLVIII não foi contestado no órgão jurisdicional de reenvio nem no Tribunal.

25 Neste contexto, basta constatar que sanções como as que estão em causa no processo principal se revelam adequadas para alcançar os objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1889/2005 e para assegurar a execução efetiva do dever de declaração previsto no artigo 3.º deste regulamento, uma vez que são suscetíveis de dissuadir as pessoas visadas de violar esse dever.

26 Por outro lado, um sistema por força do qual o montante das sanções referidas no artigo 9.º do referido regulamento varia em função da soma de dinheiro líquido não declarada não se afigura, em princípio, desproporcionado em si mesmo.

27 No que se refere à proporcionalidade das sanções previstas pela regulamentação em causa no processo principal, há que salientar que o montante das coimas previstas por aquela é progressivo em função da importância da soma de dinheiro líquido não declarada.

28 Contrariamente ao que sustenta a Comissão Europeia, o requisito de proporcionalidade que deve ser satisfeito pelas sanções introduzidas pelos Estados-Membros em execução do artigo 9.º do Regulamento n.º 1889/2005 não obriga as autoridades competentes a terem em conta as circunstâncias concretas e específicas de cada caso.

29 Como sublinhou o advogado-geral nos n.ºs 79 a 81 das suas conclusões, ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, do referido regulamento, os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação relativamente à escolha das sanções que adotam para assegurar o respeito do dever de declaração previsto no artigo 3.º do mesmo regulamento, pressupondo que uma violação deste dever possa ser sancionada de maneira simples, efetiva e eficaz, e isto sem que as autoridades competentes tenham de ter em conta outras circunstâncias, como a intencionalidade ou a reincidência.

30 Todavia, tendo em conta a natureza da infração em causa, ou seja, uma violação do dever de declaração previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 1889/2005, uma coima cujo montante corresponde a 60% da soma de dinheiro líquido não declarada, quando esta soma for superior a 50 000 euros, não se afigura proporcionada. Com efeito, tal coima ultrapassa os limites do que é necessário para garantir o respeito deste dever e assegurar a realização dos objetivos prosseguidos por este regulamento.

31 A este respeito, há que recordar que a sanção prevista no artigo 9.º do Regulamento n.º 1889/2005 não visa sancionar eventuais atividades fraudulentas ou ilícitas, mas unicamente uma violação do referido dever.

32 Neste contexto, deve notar-se que, como resulta dos considerandos 3 e 15 do referido regulamento, este último visa assegurar um controlo mais eficaz dos movimentos de dinheiro líquido que entram ou saem da União, a fim de impedir a introdução do produto de atividades ilícitas no sistema financeiro, respeitando os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

33 Deve igualmente referir-se que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1889/2005 prevê a possibilidade de reter, por decisão administrativa e em conformidade com as condições previstas na legislação nacional, o dinheiro líquido que não tenha sido objeto da declaração prevista no artigo 3.º desse regulamento, designadamente para permitir que as autoridades competentes efetuem os controlos e as verificações necessárias relativos à proveniência desse dinheiro líquido, ao uso que dele se pretende fazer e ao seu destino. Assim, uma sanção que consistisse numa coima de montante inferior, combinada com uma medida de retenção do dinheiro líquido que não tivesse sido declarado, em conformidade com esse artigo 3.º, seria suscetível de alcançar os objetivos prosseguidos pelo referido regulamento sem exceder os limites do que é necessário para esse efeito. No presente caso, resulta dos autos remetidos ao Tribunal que a regulamentação em causa no processo principal não prevê tal possibilidade.

34 Tendo em conta as considerações precedentes, não há que analisar a existência de uma restrição na aceção do artigo 65.º, n.º 3, TFUE.

35 Nestas condições, há que responder às questões submetidas que o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1889/2005 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, para punir uma violação do dever de declaração previsto no artigo 3.º deste regulamento, impõe o pagamento de uma coima cujo montante corresponde a 60% da soma de dinheiro líquido não declarada, quando esta soma for superior a 50 000 euros.

Quanto às despesas

36 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 (Segunda Secção) declara:

O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, para punir uma violação do dever de declaração previsto no artigo 3.º deste regulamento, impõe o pagamento de uma coima cujo montante corresponde a 60% da soma de dinheiro líquido não declarada, quando esta soma for superior a 50 000 euros.

Assinaturas