

Universidades Lusíada

Ribeiro, José António Viegas

**Contributos para o estudo do sistema
sancionatório da União Europeia**

<http://hdl.handle.net/11067/4879>

<https://doi.org/10.34628/47t8-wm72>

Metadados

Data de Publicação	1995
Palavras Chave	Sanções (Direito) - Países da União Europeia
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 02 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T19:16:35Z com
informação proveniente do Repositório

CONTRIBUTOS PARA O ESTUDO DO SISTEMA SANCIONATÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA

1. O sistema sancionatório constitui, consabidamente, uma dimensão essencial de qualquer ordenamento jurídico, nomeadamente em vista da sua eficiência e eficácia.

Tal consideração assume particular relevo no quadro de uma ordem jurídica em construção, como é a ordem jurídica comunitária. Com efeito, a forma como está concebido e desenhado todo o edifício do direito comunitário ficará, seguramente, prejudicada, se for olvidada a vertente sancionatória ou se tal vertente vier a ser considerada através de um modelo menos apropriado.

Tais asserções terão, certamente, determinado o legislador do Tratado de Roma a consagrar um princípio de confiança comunitária, que requer dos Estados-membros a adopção de todas as medidas necessárias a assegurar o respeito pela execução e aplicação do direito comunitário.

E, na «ratio» que subjaz ao art. 5.º do TCEE — que consagra o princípio a que vimos de aludir — naturalmente que encontra acolhimento a necessidade de sancionar adequadamente as violações do tecido normativo daquele ordenamento jurídico.

Contudo, se é aos Estados-membros que cabe, em primeira linha, promover e assegurar a tutela do direito comunitário, nem por isso a própria comunidade deixa de partilhar tal tarefa. Neste sentido, e de acordo com o disposto nos termos conjuntos dos arts. 145.º e 155.º do TCEE, a Comissão dispõe de um poder de controlo sobre a forma como os Estados-membros asseguram o respeito pela aplicação das normas comunitárias, sem prejuízo de tal poder de controlo se exercer de forma dispersa e não sis-

(*) Assistente da Universidade Lusíada. Jurista do Ministério das Finanças.

tematizada, já que o acervo jurídico comunitário não dispõe de um quadro legal que consagre uma regulamentação geral e agregada de tais competências de controlo.

2. À luz do exposto, já se vê que o TCEE não prevê, de forma sistemática e com adequada razão de ordem, um verdadeiro regime sancionatório de direito comunitário.

Pelo contrário, o ordenamento normativo das Comunidades Europeias apenas prevê verdadeiras sanções de forma esparsa e avulsa, em razão de áreas temáticas especificamente identificadas. Importa, por isso, identificar tais sanções e, numa perspectiva integrada, estudar a sua tipologia e a sua natureza.

2.1. As multas previstas em regulamentos elaborados ao abrigo do art. 87.º/2 do TCEE (concorrência desleal e formação de cartel) e em alguns dispositivos do TCECA (v.g., arts. 47.º/3, 58.º/4, 65.º/5 e 66.º/6) constituem as únicas verdadeiras sanções punitivas de cariz pecuniário previstas nos textos comunitários.

Tratam-se de sanções que se encontram estruturadas por forma a permitir uma graduação entre um limite inferior e um limite superior (v.g., Reg. 4064/89, no seu art. 14.º/1, e Reg. 27/62, no seu art. 15.º/1) sendo que, em alguns casos, o legislador decidiu adoptar um elemento de proporcionalidade como referência na determinação do montante máximo daquela graduação.

Ao invés das multas previstas nos domínios do direito da concorrência e da indústria do carvão e do aço, a que vimos de aludir, as denominadas «astreintes» não assumem, em nossa opinião, a natureza jurídica de sanções punitivas, já que se consubstanciam num montante que a Comissão faz acrescer ao pagamento devido por um operador económico, em caso de não execução por este de uma obrigação que lhe é imposta.

Nestas situações, a determinação do montante a pagar precede o momento de constatação da não execução e, como tal, não resulta de qualquer avaliação da conduta do operador económico em causa ou da respectiva qualificação como infracção. Alguns autores, como PALIERO e TRAVI, têm mesmo entendido que não estamos sequer perante uma sanção, mas sim perante um «meio de execução».

2.2. No que concerne à natureza jurídica das multas, é expressamente prevista nos regulamentos que prevêm tais sanções a natureza não-penal das decisões que cominam a respectiva aplicação.

Esta natureza não-penal resultará, «ab initio», do facto de, tal como nas sanções administrativas, o critério de identificação da sanção assumir uma natureza «formal», no sentido de que resulta de uma intervenção, isto é, de uma qualificação operada pelo legislador. Em abono desta orientação, é ainda referido que tal natureza resultará também de um outro elenco de argumentos, que passaremos a referir:

- a) Trata-se de uma sanção aplicada por um órgão não jurisdicional, como é a Comissão Europeia;
- b) Tais sanções não são convertíveis, em caso de não pagamento, em medidas de detenção (ou, em qualquer caso, privativas de liberdade);
- c) Por fim, de acordo com a economia do art. 192.º do TCEE, as decisões do Conselho e da Comissão que comportem o cumprimento de uma obrigação, pecuniária para entes jurídicos diferentes dos Estados-membros constituem título executivo, sendo a respectiva execução disciplinada pelo processo civil (não parecendo curial promover a execução de sanções penais de acordo com a disciplina do Processo Civil).

Tendo presente o exposto, deve referir-se que a maioria dos autores — ver, por todos, K. TIEDEMANN e G. GRASSO — se encaminham no sentido de considerar que as sanções punitivas aplicadas pelas instituições comunitárias apresentam características que as aproximam das sanções punitivas próprias de sistemas sancionatórios não penais. Contudo, trata-se de uma temática altamente controvertida, em que diversas soluções têm sido defendidas, desde as que vão da sua qualificação como meras medidas administrativas até à sua qualificação como verdadeiras sanções penais, passando por situações menos extremas, em que as sanções em apreço são vistas como sanções administrativas clássicas, como sanções administrativas de cariz inovador (como a «Geldbuss» do direito alemão ou a «coima» do direito português) ou mesmo como sanções «sui generis», como reflexo da própria estrutura supranacional das Comunidades Europeias.

A complexidade do problema em análise estará também, porventura, na origem da posição prudente e pragmática que o Tribunal de Justiça das

Comunidades Europeias (TJCE) tem vindo a adoptar, já que o Tribunal nunca se pronunciou de forma expressa sobre a natureza jurídica destas sanções comunitárias; o TJCE tão-só se pronunciou no sentido de que o processo que conduz à aplicação destas sanções pecuniárias reveste as características de um procedimento administrativo (v. Ac. CONSTEN GmbH e GRUNDIG GmbH nos processos 56 e 58/64; Ac. CHEMIEFARMA N.V., no proc.º 41/49; Ac. BOEHRINGER MANNHEIM GmbH, no proc.º 155/79).

Tal entendimento, se bem que, «de per si», não parece suficiente para qualificar as sanções em causa como administrativas, afastará, praticamente, a respectiva qualificação como sanções penais.

Neste contexto, importa ainda registar a posição do Advogado-Geral ROEMER que, no processo BOEHRINGER II, se referiu a estas sanções como sanções administrativas (ou de tipo não penal), com elementos de uma sanção «sui generis». Tal afirmação permite-nos concluir no sentido de que, como mínimo denominador comum, quer a jurisprudência do Tribunal do Luxemburgo quer a doutrina mais autorizada aceitam qualificar estas sanções comunitárias como sanções punitivas, de carácter não penal.

Por fim, importa não olvidar que as considerações produzidas nos remetem para uma problemática de importância extrema, qual seja a de uma eventual tendência para uma «administrativização» da sanção, com os riscos decorrentes de uma menor intervenção do poder judicial.

3. A análise da legislação comunitária permite identificar uma segunda categoria de sanções, consignadas em regulamentos elaborados, sobretudo, no quadro das políticas agrícola e de pesca. Tratam-se de sanções que, tradicionalmente, não são assimiláveis à tipologia de sanções pecuniárias que vimos de analisar, já que, por um lado, são aplicadas no âmbito dos sistemas jurídicos nacionais e por outro lado revestem uma natureza que, tendencialmente, tem sido caracterizada como não patrimonial (v.g., a supressão de subvenção ou a exclusão de ulterior percepção de benefícios ou subvenções).

Todavia, cabe assinalar que este último argumento não se afigura inteiramente pacífico, já que em alguns casos parece difícil afastar a natureza patrimonial enquanto elemento caracterizador da sanção, como ocorre, v.g., na diminuição da subvenção aprovada (sendo que tal diminuição pode ser função da gravidade da inexactidão das declarações prestadas), que, destarte, assumirá, ao menos, uma natureza «sui generis».

Sobre esta matéria, o Serviço Jurídico da Comissão (Nota Jur (89)D 3500, de 20.07.89) aponta para a respectiva qualificação como sanções administrativas, o que parece resultar da consideração de dois argumentos maiores, quais sejam:

- de que a atribuição da natureza penal a estas sanções resultará prejudicada pelo facto das instituições comunitárias não disporem de um poder directo em matéria penal;
- e doutra sorte, do facto de na maior parte dos Estados-membros os respectivos sistemas penais serem disciplinados, v.g., pelo princípio da tipicidade, o que exclui «ipso facto» a atribuição da natureza penal a sanções «sui generis» (tendo presente, como já ficou referido, que tais sanções são aplicadas no quadro dos sistemas jurídicos nacionais).

Nesta linha, a comissão alegou no Proc.º C-240/91 (RFA v. COMISSÃO), que a tipologia de sanções em análise deverá ser integrada no domínio das sanções administrativas («VERWALTUNGSSANKTIONEN») que, reflectindo a existência de umnexo essencial entre tais sanções e as medidas de controlo previstas, constituem um instrumento (administrativo) necessário para assegurar uma gestão criteriosa dos recursos financeiros comunitários.

No Proc.º 217/88, o TJCE refere mesmo que, no caso específico do sector da viticultura, a exclusão da percepção de ulteriores subvenções não constitui uma sanção, mas sim uma condição para a execução de determinadas medidas de intervenção. Tal conclusão que poderá justificar-se no caso vertido, parece merecedora de cuidadosa apreciação, com o desiderato de evitar a respectiva generalização. Na verdade, em sede das sanções administrativas afigura-se curial distinguir entre sanções reintegradoras e sanções punitivas, sendo que, em nosso entendimento, as medidas sancionatórias ora em análise parecem incluir-se na segunda categoria, tendo presente, a um tempo, o seu efeito de prevenção geral e o seu efeito punitivo para o autor da infracção.

De um tratamento específico parece ser credora a apreciação das medidas de caução, no âmbito do sistema sancionatório comunitário, particularmente no que concerne a medidas como a perda da caução ou a obrigação de reconstituir a caução, que se inserem com especial ênfase na disciplina normativa da política agrícola comunitária. Nesta sede, o TJCE tem observado que não estamos perante verdadeiras medidas punitivas ou sanções,

mas sim perante uma garantia do cumprimento de uma obrigação que o operador económico livremente assumiu (v. Ac. MAIZENA, no Proc.º 137/85; Ac. INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT, no Proc.º 11/70 e Ac. KÖNECKE v. BALM, no Proc.º 17/83). O TJCE aduz ainda que os procedimentos em questão representam como que um «encorajamento económico negativo», que torne economicamente não vantajoso o incumprimento, por parte do operador económico, de um conjunto de obrigações a que se vinculou.

Também as conclusões dos Advogados-Gerais se orientam neste sentido, não reconhecendo carácter punitivo à exigência de caução que, como referimos, assume, preferencialmente, a natureza de procedimento cautelar que permite assegurar a realização de um eventual direito da administração (associado a uma obrigação do operador económico, cujo incumprimento se pretende evitar). Desta sorte, esta tipologia de procedimentos, em regra, parece apartar-se da disciplina jurídica que integra o sistema sancionatório das Comunidades Europeias (v. as Conclusões dos Advogados Gerais Dutheillet de LAMOTHE e MISCHO, nos processos 11/70 e 137/85, respectivamente).

4. Como resulta do que vimos de expôr, o ordenamento jurídico-comunitário não prevê de forma expressa, quer em sede de direito originário ou de direito derivado, a atribuição de competências sancionatórias às instituições comunitárias, à excepção das multas e das medidas a adoptar no domínio das políticas agrícola e de pesca analisadas nos pontos 2 e 3 supra.

A «vexata questio» que importa agora apreciar é a de saber se, sem embargo do exposto, os próprios Tratados dispõem de suporte jurídico adequado que permita a aplicação de sanções noutros domínios que não os referidos no parágrafo precedente.

Nesta matéria, a Comissão tem entendido que o art. 40/3 do Tratado de Roma, ao preceituar que a organização comum de mercados «... pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no art. 39...», dá guarida à possibilidade de aplicação de medidas sancionatórias, nos casos em que tais medidas sejam consideradas indispensáveis em vista da realização dos objectivos consignados no Tratado.

Questão diferente, que se nos apresenta a jusante desta última, é a de saber se a Comissão poderá aplicar sanções administrativas, sem delegação do Conselho, no quadro das suas atribuições de elaboração das modalida-

des de execução dos regulamentos aprovados por esta instituição comunitária, v.g. à luz do preceituado no art. 45/3 do TCEE.

Neste domínio, importa considerar a jurisprudência ZUCKERFABRIK, no Proc.º 121/83 e a jurisprudência DITA FRATELLI PARDINI, no Proc.º 808/79, na qual o Tribunal do Luxemburgo tem sustentado uma noção ampla do conceito de medidas de execução, («implementing provisions»), por forma a abranger todas as medidas necessárias à execução dos regulamentos de base, desde que tais medidas não contrariem o próprio texto de que constituem processo de execução ou qualquer outra legislação do Conselho.

Assim, a Comissão tem entendido que as atribuições que lhe estão cometidas de execução dos regulamentos do Conselho, integram, nomeadamente, a possibilidade de adoptar as medidas sancionatórias e de controlo que se mostrem necessárias à eficaz e uniforme execução daqueles textos.

Esta temática já havia sido tratada num importante Acórdão do TJCE, o Ac. KOSTER, no qual o Tribunal considerou a caução como uma modalidade de execução adequada aos objectivos prosseguidos no quadro da política agrícola comunitária, sem embargo de não se encontrar explicitamente prevista na própria norma de habilitação constante do regulamento-base.

Com o objectivo de sistematizar de forma estruturada a legislação comunitária no domínio do controlo e das sanções, a Comissão instituiu em 1988 um grupo de trabalho que, sob a égide da DGXX (Controlo Financeiro), integrava representantes da DGVI (Agricultura), da DGXIV (Pescas), da UCLAF (Unidade de Coordenação de Luta Anti-Fraude) e do Serviço Jurídico. No Relatório Final que apresentou, o Grupo de Trabalho concluiu no sentido de que não se afiguraria adequado deixar apenas ao cuidado dos Estados-membros a tutela dos interesses financeiros da Comunidade Europeia, tendo presente as grandes diferenças quanto à natureza e ao conceito de sanção nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais; contudo, a adopção de sanções administrativas na legislação comunitária deverá ser vista como uma espécie de «mínimo denominador comum», que permita assegurar um patamar mínimo na protecção daqueles interesses financeiros.

Em resultado da actividade daquele Grupo de Trabalho, foi elaborada uma Proposta de regulamento do Conselho, relativa aos controlos e sanções aplicáveis nas políticas comuns de agricultura e de pesca — COM(90)126 final, JO 1990, C 137. Esta proposta de regulamento, que mereceu a apro-

vação do Comité de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, veio a ser posteriormente alterada pelo documento COM(91)378 Final, JO 1991, C294, e acolhe no seu art. 4.º um conceito de sanção, de acordo com o qual devem ser qualificadas como sanções (para os efeitos decorrentes da respectiva aplicação) todas as medidas que «comportem consequências financeiras ou económicas desfavoráveis» para o operador que tenha indevidamente beneficiado da concessão de uma regalia, que não tenha cumprido uma obrigação prevista na legislação, ou que dificulte a realização das acções de controlo previstas no art. 3.º/3. Tal proposta de regulamento não obteve o consenso dos Estados-membros, pelo que não foi aprovada, sabendo-se, contudo, que é intenção da comissão retomar a sua análise e discussão, nomeadamente à luz da jurisprudência firmada em recente Acórdão do Tribunal de Justiça (Acórdão de 27/10/92, proferido no Proc.º 240/90, RFA v. Comissão), ao qual voltaremos em breve.

Todavia, importa não olvidar que em primeira linha é aos Estados-membros que cabe a tarefa de reprimir as violações ao direito comunitário, devendo fazê-lo em condições, substantivas e de processo, análogas às adoptadas para reprimir as violações de direito interno de natureza e importância similares, por forma a conferir à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasor (Acórdão de 21/09/89, proferido no Proc.º 68/88, Comissão v. Grécia-«maxime» considerandos 22 a 25).

A este propósito afigura-se pertinente assinalar que o Tratado da União Europeia deu já guarida a este Princípio da Assimilação, nomeadamente no art. 209.º-A (Título II), no art. 78.º-I (Título III), no art. 183.º-A (Título IV) e, ainda que de forma indirecta, no art. k 1 (Título VI).

O Acórdão do Tribunal de Justiça proferido no Proc. 240/90, a que já aludimos, voltou a retomar a problemática da competência sancionatória comunitária, concluindo no sentido de que a Comunidade dispõe do poder de legislar em matéria de sanções administrativas, admitindo igualmente a inclusão do poder sancionatório no quadro das competências de execução da Comissão.

Bibliografia sobre o Estudo apresentado

- BARAV, *L'incidence du droit communautaire sur le pouvoir répressif national*, 1983.
- DELMAS-MARTY et ROCHE-PIRE, *Criminalité des affaires et Marché Commun*, 1982.
- G. GRASSO, *Comunità Europea Diritto Penale*, 1989.
- OLMI, *La sanction des infractions au droit communautaire*, 1981.
- PALIERO e TRAVI, *La sanzione amministrativa — Profili sistematici*, 1988.
- RIGAU, *Sur la route do droit pénal européen*, 1973.
- SAGGIO, *Diritto Penale Europeo de'Il Economia*, 1984.
- TIEDEMANN, *Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht*, 1969.
- TIEDEMANN, *Le système des sanctions en matière de delinquence économique dans les divers ordres juridiques*, 1983.
- TIEDEMANN, *Der allgemeine Teil des europäischen supranationalen Strafrechts*, 1985.
- VAN BINSBERGEN, *Le droit pénal des Communautés Européenes*, 1970.
- VERBAELE, *Fraud against the Community*, 1992.