

Processo C-671/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

13 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia)

Data da decisão de reenvio:

8 de novembro de 2023

Demandante em primeira instância:

M

Demandado em primeira instância:

Lietuvos bankas (Banco da Lituânia)

Objeto do processo principal

O litígio no processo principal tem por objeto a anulação da decisão da Autoridade dos Mercados Financeiros do Banco da Lituânia e a ordem para adotar medidas.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 59.º da Diretiva 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo; artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE.

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 59.º da Diretiva 2015/849 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional por força da qual, se a autoridade competente constatar várias infrações a conjuntos de requisitos diferentes nos termos do

artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) a d), da Diretiva 2015/849 durante uma única inspeção, se considera que cada uma dessas infrações constitui uma infração sistemática distinta e cada uma dessas infrações deve ser objeto de uma coima autónoma, tendo em conta a coima máxima estabelecida na lei nacional que transpõe a Diretiva 2015/849?

2. Deve o artigo 59.º da Diretiva 2015/849 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional por força da qual, se a autoridade competente constatar várias infrações ao mesmo conjunto de requisitos nos termos do artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) a d), da Diretiva 2015/849 durante uma única inspeção, se considera que cada uma dessas infrações constitui uma infração sistemática distinta e cada uma dessas infrações deve ser objeto de uma coima autónoma, tendo em conta a coima máxima estabelecida na lei nacional que transpõe a Diretiva 2015/849?

3. Em caso de resposta afirmativa a pelo menos uma das questões anteriores, que critérios devem ser tidos em conta para determinar se uma infração para efeitos do artigo 59.º da Diretiva 2015/849 é sistemática?

Disposições de direito da União e jurisprudência do Tribunal de Justiça invocadas

Considerando 59 e artigos 5.º e 59.º da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO 2015, L 141, p. 73) (a seguir «Diretiva 2015/849»).

Acórdão de 24 de outubro de 2013, Comissão/Itália (C-151/12, EU:C:2013:690, n.º 26 e jurisprudência referida).

Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 60).

Acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca de espadarte do Mediterrâneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 111).

Acórdão de 26 de março de 2020, ERG e o., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, n.º 93 e jurisprudência referida).

Acórdão de 12 de maio de 2022, U.I. (Representante aduaneiro indireto) (C-714/20, EU:C:2022:374, n.ºs 59 a 61).

Quadro jurídico nacional

Artigo 2.º, n.º 7, artigo 9.º, n.ºs 1, 13, 14, 16 e 17, artigo 10.º, n.º 1, artigo 11.º, n.º 1, pontos 1) e 4), e n.º 3, artigo 14.º, n.º 1, ponto 4), n.º 3, pontos 2) e 3), e n.º 5, artigo 16.º, n.º 2, artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, artigo 29.º, n.º 1, pontos 2), 3), 4), 8), 9), 10), n.º 2, n.º 3, ponto 4), e n.º 7, artigo 34.º e artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei da República da Lituânia relativa à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º XIII-1440, de 30 de junho de 2018; a seguir «Lei ABC/CFT»).

Lei da República da Lituânia relativa ao Banco da Lituânia (com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º XIII-1854, de 20 de dezembro de 2018; a seguir «Lei relativa ao Banco da Lituânia»), artigo 43.º³, n.ºs 7 a 10.

Ponto 18.1 do Procedimento de cálculo das coimas aprovado pela Resolução n.º 03-126 do Conselho de Administração do Banco da Lituânia, de 10 de julho de 2018 (a seguir «Procedimento»).

Pontos 4, 30, 31.3.4 e 33 das Instruções aos participantes nos mercados financeiros para a prevenção do branqueamento de capitais e/ou do financiamento do terrorismo, aprovadas pela Resolução n.º 03-17 do Conselho de Administração do Banco da Lituânia, de 12 de fevereiro de 2015 (versão original; a seguir «Instruções»).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A decisão do diretor da Autoridade dos Mercados Financeiros do Banco da Lituânia, de 13 de novembro de 2020, «Aplicação de uma sanção a M» (a seguir «decisão impugnada»), declara que a demandante M (a seguir «demandante»), uma instituição de moeda eletrónica, cometeu oito infrações à Lei ABC/CFT e às Instruções. O período examinado está compreendido entre 1 de abril de 2019 e 31 de março de 2020.
- 2 Verificou-se que, durante o período em análise, a demandante não instituiu um processo de avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (a seguir «BC/FT») em todas as suas atividades e não efetuou uma avaliação dos riscos de BC/FT de todas as suas atividades, e que os procedimentos de avaliação dos riscos dos clientes instituídos e aplicados pela demandante não permitiram classificar devidamente os clientes nos grupos de risco, pelo que a demandante não cumpriu os requisitos do artigo 29.º, n.º 1, ponto 2), n.º 3, ponto 4), e n.º 7, da Lei ABC/CFT e dos pontos 4 e 30 das Instruções (infração 1).
- 3 A identificação à distância dos clientes efetuada pela demandante apresentou falhas significativas; a demandante procedeu a uma identificação incorreta de alguns dos seus clientes pessoas singulares e, por conseguinte, violou os requisitos

do artigo 9.º, n.º 1, do artigo 10.º, n.º 1, do artigo 11.º, n.º 1, ponto 4), e n.º 3, da Lei ABC/CFT (infração 2).

- 4 Verificou-se que a demandante não assegurou a devida aplicação da identificação reforçada dos clientes no caso de clientes de risco mais elevado e, por conseguinte, violou os requisitos do artigo 14.º, n.º 1, 4) e 5), da Lei ABC/CFT. A demandante não obteve a autorização de um alto dirigente antes de estabelecer uma relação de negócio com uma pessoa politicamente exposta; a demandante não tomou medidas adequadas para identificar a origem dos ativos e fundos envolvidos na relação de negócio ou na operação e, por conseguinte, violou os requisitos do artigo 14.º, n.º 3, pontos 2) e 3), da Lei ABC/CFT (infração 3).
- 5 Os procedimentos da demandante destinados a identificar os clientes e a verificar a respetiva identidade não asseguravam que o objeto e a natureza da relação de negócio do cliente eram claros e compreensíveis em todos os casos, e a demandante nem sempre cumpriu de forma adequada a sua obrigação de compreender a natureza da atividade do cliente enquanto pessoa coletiva, violando assim os requisitos do artigo 9.º, n.ºs 13 e 14, da Lei ABC/CFT (infração 4).
- 6 Verificou-se que a demandante não atualizou devidamente as informações de identificação dos clientes e dos beneficiários durante o período examinado, em violação do artigo 9.º, n.º 17, e do artigo 29.º, n.º 1, ponto 8), da Lei ABC/CFT e 33 das Instruções (infração 5).
- 7 Constatou-se que a demandante não assegurou que as operações realizadas durante a relação de negócio estavam em conformidade com o perfil comercial e o perfil de risco do cliente. Uma vez que não foi efetuada uma análise completa das transações e das operações de pagamento dos clientes, a demandante não dispunha de um conhecimento suficiente do comportamento do cliente para poder identificar devidamente as transações e operações suspeitas, e, por conseguinte, a demandante violou o requisito do artigo 9.º, n.º 16, da Lei ABC/CFT. As medidas adotadas pela demandante para acompanhar as relações e as transações com os clientes foram insuficientes para gerir adequadamente os riscos de BC/FT e, por isso, violaram o artigo 29.º, n.º 1, ponto 3), e o artigo 16.º, n.º 2, da Lei ABC/CFT (infração 6).
- 8 Os controlos e procedimentos internos da demandante não asseguravam, em todos os casos, a devida execução dos requisitos em matéria de sanções financeiras e de medidas restritivas internacionais e, por conseguinte, a demandante violou os requisitos do artigo 29.º, n.º 1, ponto 4), da Lei ABC/CFT e o ponto 31.3.4 das Instruções (infração 7).
- 9 Verificou-se que, durante o período examinado, a demandante não nomeou um membro do conselho de administração encarregado da execução das medidas de prevenção em matéria de BC/FT previstas na Lei ABC/FT, violando assim o requisito do artigo 22.º, n.º 1, da Lei ABC/CFT. O controlo interno da demandante relativo à gestão dos riscos de BC/FT não era suficientemente eficaz,

a demandante não dispunha de recursos humanos suficientes e não controlava devidamente os processos relacionados com a prevenção do BC/FT, e devido a lacunas identificadas na organização da formação, o pessoal que executa as medidas de prevenção do BC/FT não estava adequadamente informado da importância dos requisitos em matéria de prevenção do BC/FT ou das suas funções e responsabilidades, o que levou a uma violação do artigo 22.º, n.º 2, e do artigo 29.º, n.º 1, pontos 9) e 10) da Lei ABC/CFT (infração 8).

- 10 O demandado, o Banco da Lituânia (a seguir «demandado»), aplicou oito coimas pelas infrações verificadas (55 000 euros por cada uma das infrações 1 a 3, 6 e 7, 35 000 euros por cada uma das infrações 4 e 5 e 25 000 euros pela infração 8).
- 11 O demandado calculou o montante das coimas com base i) no disposto no artigo 43.º³, n.º 10, da Lei relativa ao Banco da Lituânia, e ii) no Procedimento. Considerou que as infrações 1 a 7 eram graves e sistemáticas. O demandado calculou cada coima em conformidade com a coima máxima fixada pela Lei relativa ao Banco da Lituânia (5 100 000 euros, uma vez que 10 % do volume de negócios anual bruto da instituição era inferior a 5 100 000 euros). Para cada uma das infrações 1, 2, 3, 6 e 7, consideradas graves, o demandado fixou o montante de base das coimas em 30 % do montante máximo da coima e, para cada uma das infrações 4, 5 e 8, consideradas menos graves, o demandado fixou o montante de base da coima em 20 % do montante máximo da coima. O demandado reduziu estes montantes de base da coima, considerando que eram desproporcionadamente elevados em relação ao rendimento bruto da demandante e que coimas menos elevadas eram igualmente eficazes para prevenir as infrações.
- 12 A demandante impugnou a decisão no tribunal de primeira instância. Por decisão de 21 de setembro de 2021, o tribunal de primeira instância julgou parcialmente procedente a ação da demandante e reduziu a coima para 200 000 euros, mas não aceitou o argumento da demandante segundo o qual, no caso em apreço, devia ter sido constatada uma única infração sistemática à Lei ABC/CFT.
- 13 Em seguida, a demandante interpôs recurso da sentença do tribunal de primeira instância, pedindo i) a anulação da parte da sentença do tribunal de primeira instância que julgou improcedente a ação da demandante e ii) a procedência dos argumentos da demandante apresentados na ação em primeira instância. Nesse recurso, o demandado pediu que o órgão jurisdicional i) anulasse a sentença do tribunal de primeira instância e ii) negasse provimento ao recurso da demandante.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 14 A demandante considera que, por força do artigo 34.º da Lei ABC/CFT, as infrações são qualificadas de graves ou sistemáticas. Segundo a demandante, em caso de várias infrações graves, deve ser constatada uma infração única sistemática à lei e pode ser aplicada uma coima única, cujo montante máximo é fixado pela lei, relativamente a uma infração sistemática [artigo 39.º, n.º 1, ponto 2) da Lei ABC/FT]. A demandante alega igualmente que, segundo uma

interpretação literal do artigo 34.º da Lei ABC/CFT, os casos de incumprimento de um conjunto de requisitos (por exemplo, os requisitos relativos à identificação do cliente e do beneficiário estabelecidos nos artigos 9.º a 15.º da Lei ABC/CFT) são considerados uma única infração grave. A demandante sustenta igualmente que a decisão impugnada, ao aplicar várias coimas, viola o princípio *ne bis in idem*. Uma vez que a infração não foi qualificada de infração única sistemática, foram aplicadas várias coimas relativamente a infrações a requisitos semelhantes do mesmo artigo.

- 15 O demandado alega, remetendo para o artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei ABC/CFT, que pode ser aplicada uma coima a uma instituição financeira relativamente a, pelo menos, uma infração grave à Lei ABC/CFT, mas que não existe uma disposição semelhante no caso de uma infração sistemática e, por conseguinte, uma infração só pode ser considerada sistemática quando também tiverem sido cometidas infrações adicionais à Lei ABC/CFT, como previsto no artigo 34.º, n.º 2. O demandado observa que as disposições da Diretiva 2015/849 visaram reforçar os requisitos em matéria de prevenção do BC/FT, a fim de minimizar os riscos de BC/FT na União Europeia e os efeitos negativos que têm na economia e no sistema financeiro. Segundo o demandado, tratar várias infrações graves no domínio do BC/FT como uma única infração grave ou como uma infração única sistemática será, em princípio, contrário a estes objetivos da Diretiva 2015/849. Segundo o demandado, seria então do interesse das instituições financeiras que cometeram várias infrações em matéria de BC/FT que estas fossem consideradas sistemáticas e que essas instituições fossem sujeitas a uma única sanção por essas infrações. O demandado sustenta igualmente que tratar várias infrações diferentes como uma infração única tornaria impossível a individualização da sanção e que a falta de individualização da coima aplicada por cada infração (sem ter em conta a duração, a gravidade e as outras circunstâncias de cada infração, e sem indicar uma coima específica) significaria que não poderia ser apresentada uma defesa adequada.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio assinala que, nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 1, n.º 2, alínea e), e n.º 3, alínea a), da Diretiva 2015/849, podem ser impostas coimas máximas correspondentes, pelo menos, a 5 000 000 euros ou a 10 % do volume de negócios anual total a uma instituição financeira em caso de infrações graves, reiteradas, sistemáticas ou uma combinação destas, relativamente aos requisitos estabelecidos no artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) a d).
- 17 O artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei ABC/CFT dispõe que o Banco da Lituânia tem o direito de aplicar uma coima de 2 000 euros a 5 100 000 euros (se 10 % do volume de negócios anual bruto for inferior a 5 100 000 euros) a uma instituição financeira por infração à Lei ABC/CFT, quando a instituição financeira violar sistematicamente esta lei, cometer uma infração única e grave à mesma ou a incumpra de forma reiterada no prazo de um ano a contar da data da aplicação de

uma sanção por violação da lei. Importa observar que a redação desta disposição «quando uma instituição financeira [...] violar sistematicamente a presente lei ou cometer uma única infração grave à mesma» difere da redação do artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849, que se refere a «infrações por parte das entidades obrigadas que sejam graves, reiteradas, sistemáticas ou uma combinação destas», uma vez que o artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei ABC/CFT se refere a «uma única infração grave à presente lei». Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se, no caso em apreço, o artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei ABC/CFT transpõe corretamente o artigo 59.º da Diretiva 2015/849 e se a interpretação que o demandado faz do artigo 39.º, n.º 1, ponto 2), da Lei ABC/CFT é compatível com o artigo 59.º da Diretiva 2015/849.

- 18 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 se refere aos casos em que os conjuntos de requisitos estabelecidos nas alíneas a) a d) são violados de forma grave e o artigo 34.º, n.º 1, pontos 1) a 3), da Lei ABC/CFT define uma infração grave como uma violação das disposições da Lei ABC/CFT que aplicam, designadamente, os requisitos estabelecidos no artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) a d), da Diretiva 2015/849, sem especificar quaisquer outros elementos qualitativos ou quantitativos dessa infração; o artigo 34.º, n.º 1, ponto 4), da Lei ABC/CFT define infração grave como um caso em que uma instituição financeira não estabeleceu os procedimentos de controlo interno a que se refere o artigo 29.º da referida lei.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, na sua opinião, a redação do artigo 34.º, n.º 2, ponto 2), da Lei ABC/CFT «quando sejam verificadas simultaneamente infrações que abrangem vários conjuntos de requisitos [...]» implica que, para constatar uma infração sistemática em conformidade com esta disposição, é necessário demonstrar que foram violados mais do que um dos conjuntos de requisitos estabelecidos nessa disposição. No entanto, o artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 não parece exigir que, para que uma infração seja considerada sistemática, deva necessariamente considerar-se que viola vários conjuntos de requisitos, como exige o artigo 34.º, n.º 2, ponto 2), da Lei ABC/FT. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no caso em apreço, i) infrações a vários conjuntos de requisitos diferentes e ii) infrações reiteradas a um conjunto de requisitos ao abrigo do artigo 34.º, n.º 2, ponto 2), da Lei ABC/CFT foram identificadas e tratadas pelo demandado como infrações sistemáticas distintas, que foram sujeitas a coimas autónomas.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio declara que as disposições da Lei ABC/CFT, cujas infrações foram constatadas na decisão impugnada, transpõem diversas disposições da Diretiva 2015/849. Por exemplo, ao constatar a infração 3, foram identificadas infrações, designadamente, ao artigo 14.º, n.º 3, pontos 2) e 3), da Lei ABC/FT, que transpõe as disposições pertinentes do artigo 20.º da Diretiva 2015/849. Relativamente à infração 4, foram constatadas infrações ao artigo 9.º, n.ºs 13 e 14, da Lei ABC/CFT, que transpõe o artigo 13.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva 2015/849. Ao constatar a infração 6, foi verificada uma

infração, designadamente, em relação ao artigo 16.º, n.º 2, da Lei ABC/CFT, que transpõe os artigos 33.º, 34.º e 35.º da Diretiva 2015/849.

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio refere que o texto da Diretiva 2015/849 não contém uma definição pormenorizada de infração sistemática ou grave e que o artigo 5.º da Diretiva 2015/849 dispõe que «[o]s Estados-Membros podem aprovar ou manter em vigor, nas matérias reguladas pela presente diretiva, disposições mais rigorosas para prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, dentro dos limites do direito da União». Além disso, o artigo 59.º, n.º 4, da Diretiva 2015/849 prevê que «[o]s Estados-Membros podem habilitar as autoridades competentes a imporem tipos suplementares de sanções administrativas, além dos referidos no n.º 2, alíneas a) a d), ou a imporem coimas que excedam os montantes referidos no n.º 2, alínea e), e no n.º 3». Os Estados-Membros dispõem, assim, de uma certa margem de apreciação para adotar disposições mais rigorosas dentro dos limites fixados pelo direito da União. Contudo, é duvidoso que estas disposições da Diretiva 2015/849 possam ser interpretadas no sentido de que conferem aos Estados-Membros margem de apreciação para adotarem disposições de direito nacional ao abrigo das quais a autoridade nacional competente pode aplicar várias coimas por infrações detetadas durante a mesma inspeção, sendo cada uma das coimas calculada em conformidade com o limite máximo estabelecido no direito nacional (no caso em apreço, 5 100 000 euros), quando se verifique que os requisitos estabelecidos no artigo 59.º, n.º 1, alíneas a) a d), da Diretiva 2015/849 foram violados.
- 22 Uma vez que o artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 se refere a casos de «infrações por parte das entidades obrigadas que sejam graves, reiteradas, sistemáticas ou uma combinação destas, relativamente aos requisitos estabelecidos n[as]» alíneas a) a d) do mesmo artigo, e que o artigo 59.º, n.º 3, alínea a), dispõe que os Estados-Membros asseguram que, se a entidade obrigada em causa for uma instituição de crédito ou uma instituição financeira, podem ser também aplicadas coimas máximas pelo menos correspondentes a 5 000 000 euros ou a 10 % do volume de negócios anual total, o órgão jurisdicional de reenvio entende que, quando a infração prevista no artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 for constatada, deve ser objeto de uma coima única, cujo montante máximo é estabelecido no artigo 59.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2015/849. Se pudessem ser aplicadas coimas distintas por cada uma das infrações concorrentes referidas no artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849, o montante total máximo das coimas concorrentes poderia ser muitas vezes superior à coima máxima fixada no artigo 59.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2015/849, sendo questionável se tal situação estaria em conformidade com os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade.