

Processo C-16/22

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:

6 de janeiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Oberlandesgericht Graz (Tribunal Regional Superior de Graz, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

21 de dezembro de 2021

Recorrente:

MS

Interveniente:

Staatsanwaltschaft Graz (Ministério Público de Graz)

Objeto do processo principal

Decisão Europeia de Investigação (DEI), autoridades de emissão e judiciárias

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questão prejudicial

Devem o artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, e o artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal, ser interpretados no sentido de que também se deve considerar «autoridade judiciária» e «autoridade de emissão», na aceção destas disposições, um Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (Unidade de Investigação de Infrações Tributárias alemã) habilitado, nos termos das disposições nacionais, a assumir os direitos e as obrigações do Ministério Público no que respeita a certas infrações?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (a seguir «Diretiva 2014/41»), especialmente o artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, e o artigo 2.º, alínea c), subalíneas i) e ii)

Disposições de direito nacional invocadas

Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Lei Federal Relativa à Cooperação Judiciária em Matéria Penal entre os Estados-Membros da União Europeia, Áustria, a seguir «EU-JZG»)

Abgabenordnung (Código Tributário, Alemanha, a seguir «AO»)

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Lei sobre a Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal, Alemanha, a seguir «IRG»)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf (Unidade de Investigação de Infrações Tributárias, Alemanha, a seguir «Finanzamt») está a investigar a arguida MS por suspeita de evasão fiscal. A arguida, enquanto gerente de uma sociedade de responsabilidade limitada, terá efetuado operações de um bordel no período de 2015 a fevereiro de 2020, com um impacto fiscal estimado de 1,6 milhões de euros.
- 2 Para esclarecer os factos, o Finanzamt emitiu uma Decisão Europeia de Investigação (a seguir «DEI»), que enviou ao Staatsanwaltschaft Graz (Ministério Público de Graz) a 23 de julho de 2020. O Finanzamt solicitou ao Ministério Público que requeresse documentos relacionados com duas contas detidas pela arguida num banco austríaco.

- 3 A DEI foi assinada pelo diretor-geral do Finanzamt. Na secção K da DEI («Dados respeitantes à autoridade que emitiu a DEI») foi assinalado o campo «autoridade judiciária».
- 4 Em conformidade com o Strafprozessordnung (Código de Processo Penal austríaco), um banco só pode ser obrigado a fornecer informações e a transmitir documentos sobre contas bancárias por força de uma medida de investigação que deve de ser ordenada pelo Ministério Público com base numa autorização judicial. Sem autorização judicial, o Ministério Público austríaco não pode ordenar tal medida de investigação.
- 5 Em 3 de agosto de 2020, o Ministério Público de Graz emitiu uma ordem para a execução da DEI. A execução foi concedida pelo Landesgericht Graz (Tribunal Regional de Graz, Áustria) em 5 de agosto de 2020 e o Ministério Público de Graz ordenou a execução da medida em 7 de agosto de 2020.
- 6 A arguida interpôs recurso da Sentença do Landesgericht Graz (Tribunal Regional de Graz) de 5 de agosto, que autorizou a execução. Não foi dado provimento ao recurso interposto pela arguida na Alemanha.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 A arguida considera que o Finanzamt não é uma autoridade de emissão e judiciária na aceção do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41 e que, por conseguinte, não está habilitada a emitir uma DEI. O Finanzamt não tem a autonomia, a independência e a liberdade de decisão necessárias a uma autoridade judiciária. O Finanzamt não é equiparável ao Ministério Público, devendo os funcionários dos serviços de investigação tributária ser considerados meros agentes auxiliares do Ministério Público. O Finanzamt também não pode ser considerado uma autoridade de emissão, uma vez que a DEI não foi validada por uma autoridade judiciária, na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 O órgão jurisdicional de reenvio remete para uma Decisão do Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria) de 2 de junho de 2020, na qual este declarou que, nos processos instaurados ao abrigo do AO alemão, as Administrações Tributárias alemãs exercem direitos e obrigações do Ministério Público e agem, assim, na qualidade de autoridades judiciárias na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41. Por conseguinte, devem ser consideradas «autoridades de emissão» na aceção da Diretiva 2014/41.
- 9 A legislação alemã pertinente prevê a este respeito:

§ 386, n.º 2, do AO

«A Autoridade Tributária instrui de maneira independente [...] quando os factos: constituem exclusivamente uma infração fiscal [...]»

§ 399, n.º 1, do AO:

«Se a Autoridade Tributária atuar de maneira independente, por força do § 386, n.º 2, exerce os direitos e obrigações do Ministério Público na fase de instrução.»

- 10 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a admissibilidade da execução da DEI do Finanzamt à luz da EU-JZG, que transpõe a Diretiva 2014/41 para o direito nacional, mais precisamente ao abrigo dos §§ 55 a 55m da EU-JZG. O § 55, n.º 3, da EU-JZG prevê: «[q]uando, no Estado de emissão, o processo não seja conduzido por uma autoridade judiciária, uma decisão europeia de investigação só pode ser executada se for possível recorrer num órgão jurisdicional contra a decisão da autoridade de emissão e se a decisão de investigação tiver sido autorizada por uma autoridade judiciária do Estado de emissão». Se estes requisitos não estiverem preenchidos, a execução de uma DEI é inadmissível, em conformidade com o § 55a, n.º 1, ponto 9.
- 11 Uma carta de notificação da Representação Permanente da República Federal da Alemanha junto da União Europeia prevê que, nos termos do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41, uma DEI dirigida pelas autoridades administrativas alemãs a outro Estado-Membro da União Europeia, tem de ser validada pelo Ministério Público junto do tribunal regional em cuja circunscrição a autoridade administrativa está localizada. No entanto, os *Länder* são livres de atribuir a competência de validação a um tribunal ou de regular de outro modo a nível local a competência de validação por parte do Ministério Público. Os pedidos provenientes das autoridades tributárias alemãs competentes para a condução de uma investigação criminal de maneira independente por força do § 386, n.º 2, do AO, não carecem de validação por parte de uma autoridade judiciária ou de um tribunal. Nesse caso, as autoridades tributárias exercem os direitos e as responsabilidades do Ministério Público com base no § 399, primeiro parágrafo, do AO, em conjugação com o § 77, n.º 1, da IRG e atuam como autoridades judiciárias na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41.
- 12 Uma vez que a DEI não foi validada por uma autoridade judiciária nos termos do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), segundo período, da Diretiva 2014/41, coloca-se a questão de saber se, para efeitos de emissão de uma DEI, o Finanzamt pode ser equiparado a uma autoridade judiciária na aceção do artigo 1.º, n.º 1, e a um magistrado do Ministério Público na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41. Em caso de resposta negativa a esta questão, a execução desta DEI na Áustria é inadmissível.
- 13 Em especial, os seguintes argumentos opõem-se a que uma Administração Tributária alemã, que, nos termos do direito nacional, assume os direitos e obrigações dos magistrados do Ministério Público para determinadas infrações,

seja considerada uma autoridade de emissão e judiciária na aceção da Diretiva 2014/41:

Segundo o artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, desta diretiva, uma DEI é uma decisão judicial emitida ou validada por uma autoridade judiciária. Nos termos do artigo 2.º, alínea c), subalínea ii), uma DEI pode ser emitida não só por um juiz ou por um magistrado do Ministério Público, mas também por qualquer outra autoridade competente definida pelo Estado de emissão e que, no caso em apreço, atue enquanto autoridade de investigação num processo penal com competência para ordenar a obtenção de elementos de prova no processo de acordo com a lei nacional. Ora, neste caso, antes de ser transmitida à autoridade de execução, a DEI é validada por um juiz ou por um magistrado do Ministério Público no Estado de emissão.

Assim, no processo C-584/19 (Ministério Público de Viena, ECLI:EU:C:2020:1002), no n.º 46, o Tribunal de Justiça declarou que uma DEI apenas pode ser executada se a autoridade que a emitiu for uma autoridade de emissão, na aceção do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da referida diretiva ou quando essa decisão tiver sido validada por uma autoridade judiciária antes da sua transmissão.

Deste modo, o legislador da União atribuiu às autoridades de emissão (juízes e magistrados do Ministério Público), referidas no artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41, um estatuto especial que não é o das autoridades referidas na subalínea ii) desta disposição. Por conseguinte, as DEI emitidas pelas autoridades de investigação devem ser validadas, ou seja, o seu conteúdo deve ser examinado, antes de serem transmitidas à luz dos princípios estabelecidos nos considerandos 11, 12 e 15, bem como no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/41.

No processo C-584/19, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41 devem ser interpretados no sentido de que o procurador de um Estado-Membro ou, mais genericamente, o Ministério Público de um Estado-Membro estão abrangidos pelo conceito de autoridade de emissão e judiciária, independentemente da relação de subordinação legal que possa existir entre esse procurador ou esse Ministério Público e o poder executivo desse Estado-Membro, e da exposição do referido procurador ou do referido Ministério Público ao risco de estar sujeito, direta ou indiretamente, a ordens ou instruções individuais por parte desse poder no âmbito da adoção de uma DEI.

Em contrapartida, as autoridades criminais tributárias não são referidas no artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41 e distinguem-se claramente de um magistrado do Ministério Público, uma vez que as autoridades criminais tributárias são uma autoridade administrativa do poder executivo que não tem autonomia, independência e liberdade de decisão. Uma Administração Tributária alemã só tem o poder de conduzir processos

de investigação criminal de maneira independente no caso de determinadas infrações e o processo pode ser avocado pelo Ministério Público em qualquer altura e sem justificação.

Nas suas Conclusões de 11 de março de 2021 no processo C-66/20, o advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona declarou que um Ministério Público atua como garante da legalidade perante os tribunais, participa verdadeiramente na administração da justiça e não serve exclusiva ou principalmente o interesse da Administração Pública, mas sim o cumprimento geral da lei. A razão de ser do artigo 2.º da Diretiva 2014/41 consiste no facto de as autoridades administrativas necessitarem da validação das autoridades judiciárias para a tramitação de uma DEI e essa razão desapareceria se as autoridades enquadradas no poder executivo fossem equiparadas às autoridades judiciárias.

- 14 No entanto, o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-584/19 permite igualmente encontrar argumentos para qualificar uma Administração Tributária de autoridade de emissão e judiciária na aceção do artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, e do artigo 2.º, alínea c), subalínea i), da Diretiva 2014/41:

O artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2014/41, sujeita a qualificação de autoridade de emissão apenas à condição de que o tribunal e as pessoas que exercem a função de juiz, de juiz de instrução ou de magistrado do Ministério Público tenham competência no processo em causa.

A Diretiva 2014/41 prevê disposições específicas destinadas a assegurar que a emissão de uma DEI é rodeada de garantias próprias da adoção das decisões judiciais (por exemplo, respeito pelos direitos fundamentais e proteção jurisdicional efetiva).

A emissão de uma DEI visa apenas a execução acelerada de uma ou várias medidas de investigação específicas tendo em vista a obtenção de elementos de prova que não sejam suscetíveis de violar o direito à liberdade da pessoa em causa.