COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.11.2005
COM(2005) 583 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça de 13.9.05 (C-176/03, Comissão/Conselho)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça de 13.9.05 (C-176/03, Comissão/Conselho)

1. O acórdão de 13 de Setembro de 2005 proferido no processo C-176/03, Comissão/Conselho clarifica uma repartição de competências em matéria de disposições penais entre o primeiro e o terceiro pilares. Esta clarificação permite eliminar as dúvidas sobre uma questão controversa desde há muito. A Comissão, pretende, através da presente comunicação, explicitar as consequências a retirar deste acórdão. Em anexo é apresentada uma lista de textos afectados pelo acórdão. Um dos seus objectivos consiste em propor um método para regularizar a situação desses textos adoptados sobre bases jurídicas incorrectas na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça. Destina-se, além disso, a orientar o exercício futuro do direito de iniciativa da Comissão.

1. CONTEÚDO E ALCANCE DO ACÓRDÃO DE 13.9.2005 PROFERIDO NO PROCESSO C-176/03 (COMISSÃO/CONSELHO)

1.1. Conteúdo do acórdão de 13 de Setembro de 2005 proferido no processo C-176/03

2. A Comissão tinha socitado ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão-Quadro 2003/80/JAI do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à protecção do ambiente através do direito penal[1], que obrigava os Estados-Membros a preverem sanções penais para sancionar as infracções ao direito em matéria de ambiente definidas na referida decisão-quadro, devido ao facto de a competência para impor uma tal obrigação aos Estados-Membros resultar de um instrumento comunitário, cuja adopção aliás a Comissão já propusera[2].

3. O Tribunal de Justiça verificou que se "… em princípio, a legislação em matéria penal, tal como as regras processuais em matéria penal não são da competência da Comunidade …"[3], "esta última verificação não pode, no entanto, impedir que o legislador comunitário, quando a aplicação de sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasoras por parte das autoridades nacionais competentes constitui uma medida indispensável para lutar contra os atentados graves ao ambiente, tome medidas em relação com o direito penal dos Estados-Membros e que considere necessárias para garantir a plena efectividade das normas que elebora em matéria de protecção do ambiente[4].

4. Por conseguinte, os artigos 1º a 7º da decisão-quadro – ou seja, no caso presente, a definição das incriminações, o princípio da obrigação de sanções penais, as regras

---

1 JO L 29 de 5.2.2003, p. 55.

2 Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção do ambiente através do direito penal COM(2001) 139 de 13.3.2001, JO C 180 E de 26.6.2001 e proposta alterada COM(2002) 544.

3 Ponto 47.

4 Ponto 48.

em matéria de complicidade e de incitação, o nível das sanções, as penas acessórias e as normas específicas em matéria de responsabilidade das pessoas colectivas – devido "tanto à sua finalidade como ao seu conteúdo", tendo "por objecto principal a protecção do ambiente", teriam podido ser validamente adoptadas com base no artigo 175º do Tratado CE"[5]. "Nestes termos, ao invadir a esfera das competências que o artigo 175.° CE atribui à Comunidade, a decisão-quadro desrespeita na sua totalidade, em razão da sua indivisibilidade, o artigo 47.° UE."[6], que consagra o primado do direito comunitário sobre o Título VI do TUE, devendo ser anulado.

5. Note-se que o Tribunal de Justiça foi mais longe do que o seu Advogado-Geral lhe havia proposto. Este considerava, com efeito, que o legislador comunitário tinha competência para estabelecer o princípio do recurso a sanções penais para os atentados graves ao ambiente, mas não para determinar exacta e concretamente o regime das mesmas.

1.2. Alcance do acórdão de 13 de Setembro de 2005

6. Na sua análise, o Tribunal de Justiça refere-se ao critério clássico da finalidade e do conteúdo da acto, a fim de verificar se a base jurídica é correcta. Neste caso, a política comunitária em causa é a política relativa à protecção do ambiente. Trata-se, no entanto, de um acórdão de princípio, que ultrapassa em grande medida a matéria em causa. Pode aplicar-se integralmente o mesmo raciocínio às outras políticas comuns e às quatro liberdades (livre circulação de pessoas, de mercadorias, de serviços e de capitais).

7. É certo que resulta do acórdão que o direito penal, enquanto tal, não constitui uma política comunitária. A acção da Comunidade em matéria penal só pode, com efeito, basear-se numa competência implícita associada a uma base jurídica específica. Por conseguinte, a adopção de medidas penais adequadas só é possível numa base comunitária de forma sectorial, e apenas na condição de ser estabelecida a necessidade de lutar contra as infracções graves à realização dos objectivos da Comunidade e de prever medidas penais, a fim de garantir a plena efectividade de uma política comunitária ou o funcionamento adequado de uma liberdade.

8. De um ponto de vista material, para além da matéria da protecção do ambiente, o raciocínio do Tribunal de Justiça é, por conseguinte, aplicável a todas as políticas comunitárias e liberdades em que existam normas vinculativas, a que deviam estar associadas sanções penais para garantir a sua efectividade.

9. O Tribunal de Justiça não estabelece qualquer distinção de acordo com a natureza das medidas penais. A sua abordagem é funcional. O que justifica a possibilidade de o legislador comunitário prever medidas em relacionadas com o direito penal é a necessidade de fazer cumprir a legislação comunitária.

10. Há que estabelecer esta necessidade numa base casuística e incumbirá à Comissão, nas suas propostas, apreciá-la. Contudo, quando, em relação a um determinado sector, a Comissão considerar que são necessárias medidas penais para garantir a plena efectividade do direito comunitário, estas podem incluir, segundo as necessidades do domínio em causa, o próprio princípio do recurso a sanções penais, a definição da incriminação, isto é, dos elementos constitutivos da infracção e

---

[5] Ponto 51.

[6] Ponto 53.

eventualmente a natureza e o nível das sanções penais aplicáveis[7], ou outros elementos relativos ao direito penal. É a necessidade específica da política ou da liberdade comunitária em causa que constitui a ligação com a base jurídica do TCE que justifica tais medidas e é ainda neste caso numa base casuística, e em função das necessidades, que a Comissão apreciará o grau de intervenção comunitária no domínio penal, privilegiando o mais possível o recurso a disposições horizontais não específicas ao sector em causa. Deste modo, a liberdade reconhecida aos Estados-Membros quanto à escolha das sanções aplicáveis pode, quando a efectividade do direito comunitário o exige, ser eventualmente enquadrada pelo legislador comunitário.

2. CONSEQUÊNCIAS DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2.1. Situação geral na sequência do acórdão

11. A clarificação introduzida pelo acórdão do Tribunal de Justiça na repartição das competências entre o primeiro e o terceiro pilares conduz à seguinte situação:

– As disposições de direito penal necessárias à aplicação efectiva do direito comunitário regem-se pelo Tratado da União Europeia. Esse sistema põe termo ao mecanismo de duplo texto (directiva ou regulamento e decisão-quadro) a que se recorreu em várias ocasiões nos últimos anos. Por outras palavras, quer é necessário recorrer a uma disposição penal específica à matéria em causa para garantir a efectividade do direito comunitário e é adoptada exclusivamente no primeiro pilar, ou não é necessário recorrer ao direito penal a nível da União, ou ainda existem já disposições horizontais suficientes e não se legisla de forma específica a nível europeu.

– As disposições horizontais de direito penal destinam-se a favorecer a cooperação judiciária e policial na sua acepção lata, incluindo as medidas de reconhecimento mútuo das decisões judiciais, bem como as medidas baseadas no princípio da disponibilidade, e as medidas de harmonização do direito penal no âmbito da criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça não vinculadas à aplicação das políticas ou liberdades fundamentais comunitárias, são regidas pelo Título VI do TUE. Concretamente, resulta do acórdão do Tribunal de Justiça que os aspectos de direito penal e processual penal, que exigem um tratamento horizontal, não são, em princípio, abrangidos pelo direito comunitário. Tal será normalmente o que acontece em relação às questões ligadas às normas gerais do direito penal e do processo penal, e à cooperação judiciária e policial em matéria penal.

2.2. Coerência da política penal da União

Embora o legislador comunitário possa utilizar o direito penal para atingir os seus objectivos, só a ele deve recorrer com a dupla condição da necessidade e da coerência.

12. **Necessidade.** Qualquer recurso a medidas relacionadas com o direito penal deve ser fundamentado pela necessidade de tornar a política comunitária em causa efectiva. Com efeito, em princípio, a responsabilidade da aplicação adequada do direito

---

[7] Nomeadamenet por referência aos quatro níveis de harmonização das sanções penais habitualmente utilizados em aplicação das Conclusões do Conselho JAI de 24 e 25 de Abril de 2002).

comunitário compete aos Estados-Membros. Em certos casos, há que no entanto enquadrar a acção dos Estados-Membros explicitando expressamente ou i) os comportamentos que dão origem a uma incriminação penal e/ou ii) o tipo de sanções a aplicar e/ou iii) outras medidas em relação com o direito penal próprias do domínio em causa. Em cada uma destas etapas deve proceder-se aos controlos de necessidade, respeito da subsidiariedade e proporcionalidade.

13. **Coerência**. As medidas relacionadas com o direito penal adoptadas de forma sectorial sobre uma base comunitária devem respeitar a coerência global do dispositivo penal da União, independentemente de este ser aoptado com base no primeiro ou terceiro pilar, a fim de evitar disposições penais dispersas e díspares. Na medida em que se afigurarem necessárias regras específicas para um domínio, a fim de realizar os objectivos do Tratado CE, há que clarificar, se for caso disso, a relação entre estas regras específicas e as regras horizontais. É igualmente conveniente evitar que os Estados-Membros ou as pessoas em causa não sejam sujeitas a obrigações contraditórias. Utilizando o seu direito de iniciativa, a Comissão velará escrupulosamente pela preservação desta coerência. O Parlamento e o Conselho deviam igualmente ter em conta esta necessidade na sua organização interna.

2.3. Consequências do acórdão nos actos adoptados e nas propostas pendentes.

14. Resulta do acórdão do Tribunal de Justiça que as decisões-quadro em anexo são inetiramente ou em parte incorrectas, tendo a integralidade ou parte das suas disposições sido adoptadas sobre uma base jurídica errónea. Várias razões exigem que se proceda rapidamente à regularização desses textos, restabelecendo as bases jurídicas correctas. Em primeiro lugar, mesmo quando os prazos de recurso caducaram, as instituições devem restabelecer a legalidade. Esse dever incumbe à Comissão, guardiã dos Tratados, que é a única a dispor de poderes para propor actos comunitários. No entanto, incumbe também em grande medida ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que têm competência para adoptar esses actos. A segunda razão está associada aos imperativos de segurança jurídica. Com efeito, a base jurídica incorrecta das decisões-quadro podia, em certos casos, fragilizar as leis nacionais de transposição.

15. A Comissão decidiu apresentar ao Tribunal de Justiça, em 23 de Novembro de 2005, um recurso de anulação, relativamente à Decisão-Quadro 2005/667/JAI do Conselho, de 12 de Julho de 2005, destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios. Trata-se do único caso em que, por razões de prazo processual, a Comissão tinha a possibilidade de introduzir um recurso de anulação. Nesse caso, a Comissão considerou que a decisão sobre esse recurso completava o pacote de medidas adequadas do ponto de vista jurídico para regularizar a situação da decisão-quadro em questão. Com efeito, tendo o recurso um carácter cautelar, destina-se a garantir a legalidade e a segurança jurídica necessárias. O recurso deixará de ter objecto, quando for adoptada a proposta destinada a regularizar a base jurídica da decisão-quadro em questão.

16. A correcção do direito existente à luz do acórdão pode assumir várias formas. Uma abordagem seria proceder a um reexame dos textos existentes com o único objectivo de adaptá-los à repartição de competências entre o primeiro e terceiro pilares, tal como resulta do acórdão do Tribunal de Justiça. Nesse caso, a Comissão não introduziria nas suas propostas disposições que sejam substancialmente diferentes dos actos adoptados, mesmo quando estes não lhe pareçam satisfatórios. Uma opção desse tipo proporciona uma solução simples e rápida. Permite preservar a substância

da legislação comunitária e garantir a segurança jurídica em relação a disposições jurídicas importantes para a realização do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Implicaria que o Parlamento e o Conselho estivessem de acordo em não encetar debates de fundo aquando desse processo específico. Uma tal diligência implica, por conseguinte, um acordo prévio das três instituições.

17. Caso não se puder concluir um acordo deste tipo, a Comissão utilizaria o seu poder de proposta para não apenas restituir as bases jurídicas correctas aos actos adoptados, mas também para privilegiar as soluções de fundo conformes à sua apreciação do interesse comunitário.

18. No que diz respeito às propostas pendentes, esta alternativa não tem razão de ser. A Comissão introduzirá, por conseguinte, em caso de necessidade, as alterações necessárias nas suas propostas. Estas seguirão posteriormente na íntegra o procedimento de decisão aplicável à sua base jurídica.

19. A lista dos actos adoptados e das propostas pendentes, potencialmente afectados pelo acórdão, é apresentada em anexo à presente comunicação.

ANEXO

Lista dos textos afectados pelo acórdão do TJCE proferido no processo C- 176/03

Texto	**Base jurídica a utilizar (TCE)**
Actos adoptados	
Acto anulado: Decisão-Quadro 2003/80/JAI do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à protecção do ambiente através do direito penal (JO L 29 de 5/02/2005, p. 55)	**Nº 1 do artigo 175º**[8]
Decisão-quadro 2000/383/JAI do Conselho, sobre o reforço da protecção contra a contrafacção de moeda na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras (JO L 140 de 14/06/00, p. 1) e Decisão-quadro do Conselho, de 6.12.2001, que altera a Decisão-Quadro 2000/383/JAI sobre o reforço da protecção contra a contrafacção de moeda na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras (JO L 329 de 14.12.2001,p 3).	**Nº 4 do artigo 123º**
Decisão-quadro 2001/413/JAI do Conselho, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário (JO L 149 de 02/06/01, p. 1)	**Nº 2 do artigo 57º e artigo 95º**
Directiva 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 de 28/06/1991, p. 77) e Decisão Quadro 2001/500/JAI, de 26 de Junho de 2001, relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime (JO L 182 de 05/07/2001, p.1) e	**Nº 2 do artigo 47º e artigo 95º**
Directiva relativa à definição do auxílio à	**Alínea a) do artigo 61º e nº 3, alínea b), do**

[8] Com esta base jurídica, a Comissão tinha apresentado uma proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal, COM(2001) 139 de 13.3.2001, JO C 180 E 26.6.2001 e uma proposta alterada, COM(2002) 544.

entrada, ao trânsito e à residência irregulares e Decisão-quadro do Conselho, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares de 28.11.2002 (JO L 328 de 5.12.2002, pp. 17 e 1).	**artigo 63º**
Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado (JO L 192 de 31/07/03, p. 54)	**Artigo 95º**
Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2005, relativa a ataques contra os sistemas de informação (JO L 69 de 16/03/05, p. 67)	**Artigo 95º**
Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções e Decisão-quadro 2005/667/JAI do Conselho, de 12 de Julho de 2005 destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios (JO L 255 de 30/09/05, pp. 11 e 164)	**Nº 2 do artigo 80º**
<u>Propostas pendentes</u>[9]	
Proposta de directiva relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade (PIF), (JO C 240E de 28/08/01, p. 125)[10]	**Nº 4 do artigo 280º**
Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às medidas penais destinadas a assegurar o respeito	**Artigo 95º**

9 A título de recapitulação: - Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à luta contra o racismo e a xenofobia (Proposta COM de 29.11.2001, JO C 75 E de 23.6.2002, p. 269): o texto da decisão-quadro proposto está conforme à repartição das competências entre pilares, tal como resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 13.9.2005. Se, contudo, se devesse prever sanções penais a fim de lutar contra as discriminações, seria necessária uma directiva com base no artigo 13º do TCE.- Iniciativa da República Helénica tendo em vista a adopção de uma decisão-quadro relativa à prevenção e repressão do tráfico de órgãos e tecidos humanos» (JO C 100, 26.4.2003, p.27), actualmente suspensa, bem como a Iniciativa da República Federal da Alemanha tendo em vista a adopção de uma decisão-quadro do Conselho relativa à protecção penal contra práticas fraudulentas e outras práticas de concorrência desleal na adjudicação de contratos públicos no mercado interno (JO C 253 de 4 de Setembro de 2000, p 3).

10 A situação neste caso é diferente, na medida em que as convenções relativas à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias não são directamente postas em causa pelo acórdão. De qualquer forma, nenhum dos instrumentos (nem a convenção, nem os três protocolos) foi ratificado pelo conjunto dos 25 Estados-Membros.

pelos direitos de propriedade intelectual e proposta de Decisão-quadro do Conselho tendo em vista o reforço do quadro penal para a repressão das violações da propriedade intelectual (COM (2005) 0276 final)	