PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão dos Assuntos Jurídicos

PROVISÓRIO
2006/2007(INI)

25.1.2006

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Setembro de 2005 (C-176/03, Comissão/Conselho)
(2006/2007(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relator: Giuseppe GarganiRelatores de parecer (*):
xxx, Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

(*) Cooperação reforçada entre comissões – Artigo 47º do Regimento

PR_INI

Í N D I C E

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....7

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Setembro de 2005 (C-176/03, Comissão/Conselho)
(2006/2007(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta os artigos 10º do Tratado CE e 47º do Tratado UE,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 3 de Setembro de 2003, sobre as bases jurídicas e o respeito do Direito Comunitário[1],

– Tendo em conta a 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) (COM(2005)0583),

– Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e os pareceres da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e da Comissão dos Transportes e do Turismo (A6-0000/2006),

A. Considerando que a aplicação eficaz das regras do direito comunitário figura entre as preocupações essenciais dos órgãos comunitários e constitui uma obrigação fundamental dos Estados-Membros, consagrada no artigo 10º do Tratado CE,

B. Considerando que a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabeleceu, em diversas ocasiões, que as medidas necessárias para garantir a correcta aplicação do direito comunitário podem comportar sanções penais,

C. Considerando, em especial, que, no acórdão supracitado, o Tribunal de Justiça, excluindo embora uma competência geral da Comunidade Europeia em matéria penal, afirmou que tal facto não pode impedir que o legislador comunitário, quando a aplicação de sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas 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 elabora em matéria de protecção do ambiente,

D. Considerando que, segundo uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, é conveniente, a fim de determinar correctamente a base jurídica de um acto comunitário, referir-se ao critério da finalidade e do conteúdo do próprio acto e que, por conseguinte, nos termos dos artigos 29º e seguintes do Tratado UE, se encontram feridos de ilegalidade os actos adoptados com fundamento no Título VI do Tratado UE que, pela sua finalidade e conteúdo, poderiam ter sido baseados no Tratado CE,

[1] JO C 76 E de 25.3.2004, p. 224.

E. Considerando que, na comunicação supracitada, a Comissão Europeia quis estender o alcance das conclusões do Tribunal de Justiça, considerando também legítimas as disposições de carácter penal adoptadas no âmbito do Título VI do Tratado UE relativamente a outros domínios da competência comunitária e não apenas as atinentes à política do ambiente,

F. Considerando que, sempre de acordo com a Comissão, poderiam existir na legislação vigente actos adoptados com fundamento no Título VI do Tratado UE cuja base jurídica deve, em conformidade com a interpretação lata que é feita pela Comissão, ser considerada errónea à luz do supracitado acórdão do Tribunal de Justiça,

G. Considerando que, para prevenir a anulação da legislação em causa e garantir a segurança jurídica, a Comissão se propõe intervir a títulos diversos na legislação vigente e nas iniciativas pendentes,

H. Considerando a importância da questão da legitimidade da inclusão de disposições penais na legislação adoptada no âmbito do primeiro pilar da União enquanto etapa subsequente da evolução do direito comunitário,

I. Considerando o papel que o Parlamento, enquanto órgão legislativo investido de legitimidade democrática e representativo dos povos europeus, desempenha, junto das demais instituições europeias, na qualidade de motor dessa evolução,

J. Considerando que, também na ordem jurídica da União Europeia, o princípio da "reserva de lei" em matéria penal constitui uma garantia inalienável ao serviço da protecção da liberdade individual que subordina o exercício de qualquer poder ao primado da lei, incluindo no que se refere à definição das infracções a punir e das sanções que lhes devem ser aplicadas,

1. Acolhe favoravelmente o supramencionado acórdão do Tribunal de Justiça, que tornou claro que, para determinar correctamente a base jurídica de um acto, é conveniente referir-se à finalidade e ao conteúdo do próprio acto, tendo por esse motivo anulado uma decisão-quadro em matéria de protecção do ambiente que havia sido erroneamente adoptada, não com base no primeiro pilar, mas sim no terceiro pilar;

2. Congratula-se pelo facto de o Tribunal de Justiça, baseando-se nessa premissa, ter reafirmado que o legislador europeu pode adoptar, no âmbito do primeiro pilar, as disposições de direito penal necessárias para garantir a plena efectividade das normas emanadas nesse mesmo pilar, no caso vertente, em matéria de protecção do ambiente;

3. Exprime o seu profundo apreço pelo facto de, na sua comunicação, a Comissão ter estendido as conclusões do Tribunal de Justiça a todas as outras matérias regidas pelo primeiro pilar;

4. Concorda com a Comissão quanto à necessidade de retirar ou modificar as propostas legislativas pendentes fundamentadas numa base jurídica que, à luz do referido acórdão do Tribunal de Justiça, deve ser considerada incorrecta;

5. Concorda com a Comissão quanto à necessidade de identificar novas bases jurídicas com

fundamento no Tratado CE para a legislação adoptada no âmbito do terceiro pilar e que, à luz do supramencionado acórdão do Tribunal de Justiça, deve ser considerada ferida de ilegalidade, bem como de reiniciar o processo legislativo sobre essas novas bases jurídicas;

6. Convida a Comissão a reexaminar os actos legislativos que identificou, privilegiando uma abordagem casuística, ao invés de proceder de forma generalizada e indiscriminadamente, a fim de garantir uma análise exaustiva e a escolha de uma base jurídica correcta para cada caso concreto;

7. Relembra à Comissão que o reexame dos actos legislativos vigentes, apresentando eventualmente propostas destinadas a corrigir a base jurídica mas deixando o seu conteúdo inalterado, não significa que se deva privar o Parlamento Europeu do seu papel inalienável de co-legislador, sacrificando a mais valia democrática que, na sua qualidade de Câmara eleita representativa dos cidadãos, o Parlamento representa para a construção europeia;

8. Recorda, no entanto, que o Tribunal de Justiça observou que uma directiva não pode, por si só e independentemente de uma lei interna, adoptada por um Estado-Membro para a sua aplicação, criar ou agravar a responsabilidade penal de quem a viole[1];

9. Solicita à Comissão que tenha presente que os pressupostos da inclusão de medidas penais no primeiro pilar devem ser claros e determinados com antecedência; que estes pressupostos apenas são válidos quando o respeito do direito comunitário não puder ser garantido senão mediante o recurso a sanções penais; em particular, é necessário certificar-se da existência de infracções frequentes e repetidas do direito comunitário que não puderam ser evitadas por meio da legislação vigente, mesmo recorrendo ao direito interno dos Estados-Membros;

10. Recorda que o Tribunal de Justiça considerou que esta capacidade do legislador comunitário está cingida à previsão de disposições substantivas relativas à incriminação de determinados comportamentos e que estas não podem estender-se à definição da natureza e do nível das sanções[2];

1 1. Recorda aos Estados-Membros que, em virtude do artigo 10º do Tratado CE, lhes incumbe a obrigação de assegurar a efectividade geral da acção comunitária, recomendando-lhes, por conseguinte, que velem por que as disposições das respectivas legislações penais prossigam efectivamente este objectivo;

1 2. Concorda com a Comissão quando esta afirma que, em qual caso, as disposições horizontais de direito penal destinadas a favorecer a cooperação judiciária e policial entre os Estados-Membros e as medidas de harmonização do direito penal no âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça são regidas pelo Título VI do Tratado UE;

---

[1]Acórdão de 8 de Outubro de 1987 no processo 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, ponto 13, Colectânea 1987, p. 3969, e acórdão de 7 de Janeiro de 2004 no processo C-60/02, X, ponto 61 e jurisprudência citada, ainda não publicados na Colectânea.

[2]Acórdão de 27 de Março de 1990 no processo C-9/89, Espanha/Conselho, Colectânea 1990, p. I-1383, e acórdão de 1 de Fevereiro de 2001 no processo C-333/99, Comissão/França, Colectânea 2001, p. I-1025.

13. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, bem como aos Governos e aos Parlamentos dos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Direito penal e União Europeia

De acordo com uma jurisprudência constante (veja-se, por exemplo, o acórdão de 11 de Novembro de 1981 no processo 203/80, *Casati*, ponto 27, e o acórdão de 16 de Junho de 1998 no processo C-226/97, *Lemmens,* ponto 19), o Tribunal admite que, em princípio, a legislação penal e as regras processuais em matéria penal não são da competência da Comunidade Europeia (em outros termos do primeiro pilar), já que não existe atribuição expressa de uma competência geral nesta matéria. Pelo contrário, a cooperação policial e judiciária em matéria penal inscreve-se na esfera das competências da União Europeia no âmbito do terceiro pilar (Título VI do Tratado UE). Em especial, o nº 1, alínea e), do artigo 31ºdo Tratado dispõe que a acção em comum no domínio da cooperação judiciária em matéria penal terá por objectivo, nomeadamente "adoptar gradualmente medidas que prevejam regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga."

Apoiando-se nesta base jurídica, o Conselho, através da Decisão-Quadro 2003/80/JAI, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à protecção do ambiente pelo direito penal, impôs aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais para punir as infracções graves ao direito do ambiente.

A Comissão interpôs junto do Tribunal de Justiça, competente a título do artigo 35º do Tratado UE, um recurso de anulação desta decisão-quadro por indicação errónea da base jurídica. Com efeito, na opinião da Comissão, a base jurídica correcta deve ser, no caso vertente, o artigo 175º do Tratado CE, relativo à política ambiental.

II. O acórdão de 13 de Setembro de 2005

O Tribunal de Justiça, mediante acórdão de 13 de Setembro de 2005 no processo C-176/03, *Comissão contra Conselho*, embora reconhecendo que de um modo geral a Comunidade não dispõe de competência em matéria penal, afirma que "porém, quando a aplicação de sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas pelas autoridades nacionais competentes constitua uma medida indispensável para lutar contra os atentados graves ao ambiente, esta última conclusão não pode impedir o legislador comunitário de tomar medidas relacionadas com o direito penal dos Estados-Membros e que considere necessárias para garantir a plena efectividade das normas que promulgue em matéria de protecção do ambiente." (ponto 48).

Além disso, de acordo com o Tribunal, é conveniente, para de definir validamente a base jurídica de um acto comunitário, referir-se ao critério da finalidade e do conteúdo do próprio acto. Nesse sentido e uma vez que tem por objectivo e conteúdo principais a protecção do ambiente, a decisão-quadro impugnada deveria ter sido baseada no artigo 175º do Tratado CE (primeiro pilar) e não no Título VI do Tratado UE (terceiro pilar) (ponto 51).

À luz de quanto precede, o Tribunal aceitou o recurso da Comissão, tendo anulado a decisão-quadro.

III. Posição da Comissão

Em consequência, a Comissão apresentou uma comunicação[1] na qual leva o raciocínio do Tribunal de Justiça até às suas últimas consequências e examina a legitimidade de determinados actos normativos em matéria penal no âmbito do primeiro pilar e em relação com os diferentes domínios de competência comunitária potencialmente abrangidos.

Segundo a Comissão, a repartição das competências entre o primeiro e o terceiro pilar deveria ser a seguinte: as disposições de direito penal necessárias à aplicação efectiva do direito comunitário são da competência do primeiro pilar, ao passo que as disposições "horizontais" de direito penal (cooperação judiciária e policial, medidas de harmonização no âmbito da criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça) são da competência do terceiro pilar.

Em consequência, a Comissão compromete-se:

- quando os prazos de recurso não tenham expirado, a interpor recursos de anulação relativamente aos actos adoptados com fundamento numa base jurídica errónea[2];
- quando esses prazos tenham expirado, a reexaminar os actos em vigor, apresentando eventualmente propostas destinadas a restabelecer a base jurídica correcta mas deixando o seu conteúdo inalterado, o que implica o acordo prévio do Parlamento Europeu e o Conselho;
- a introduzir as alterações necessárias nas propostas legislativas pendentes.

A Comissão termina a sua comunicação apresentando uma lista dos textos legislativos que considera afectada pelo acórdão do Tribunal e propõe, para cada um deles, uma nova base jurídica baseada no primeiro pilar e não no terceiro.

IV. Posição do relator

Em princípio, a posição do Tribunal de Justiça, tal como reinterpretado pela Comissão, é plenamente aceitável já que faz sua a posição perfilhada pelo Parlamento Europeu na sua resolução sobre as bases jurídicas e o respeito do Direito Comunitário (relatório Koukiadis[3]), conferindo-lhe um poder de co-decisão na matéria. Ficam assim garantidas a legitimidade e a democraticidade da acção comunitária em matéria penal.

A questão que se coloca agora é a da necessidade de aprofundar as justificações e as repercussões de semelhante progressão da integração europeia, quanto mais não fosse para fortalecer a posição da Comissão. Nomeadamente, afigura-se sobremaneira oportuno examinar atentamente a possibilidade de estender o alcance das conclusões do Tribunal de Justiça a outros domínios que não apenas o da protecção do ambiente e definir melhor os

[1]Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Setembro de 2005, COM(2005)0583.
[2]Por exemplo, a 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.
[3]Resolução do Parlamento Europeu sobre as bases jurídicas e o respeito do Direito Comunitário (2001/2151 (INI)), *in* JO C 076E de 25 de Março de 2004.

elementos que justificam a necessidade e a coerência de uma generalização deste tipo.

Com efeito, um dos aspectos particularmente problemáticos reside no facto de o acórdão do Tribunal de Justiça apenas permitir a anulação do acto relativamente ao qual a Comissão introduziu o recurso, com exclusão de qualquer outro acto. Nesta óptica, a substituição de outros actos adoptados no âmbito do terceiro pilar por actos regidos pelo primeiro pilar é uma operação que suscita alguma perplexidade, sobretudo se se considerar que seria preferível proceder neste caso a uma revisão específica dos Tratados. Outro motivo de perplexidade reside no facto de que modificar a base jurídica da legislação vigente sem alterar a sua substância, tal como propõe a Comissão, significa na prática privar o Parlamento do seu poder de co-decisão. Afigura-se difícil aceitar tal conclusão, quanto a decisão de recorrer a uma base jurídica do primeiro pilar implica normalmente o controlo democrático que o Parlamento Europeu, enquanto câmara eleita e representativa dos cidadãos, deve exercer neste domínio. Parece, por conseguinte, algo contraditório invocar o primeiro pilar e simultaneamente pretender que o Parlamento abdique do seu papel.

Outro aspecto sobre o qual é necessário reflectir diz respeito à repartição das disposições penais entre o primeiro e o terceiro pilares. Quanto a este ponto, afigura-se possível compartilhar a posição da Comissão, segundo a qual as disposições de direito penal necessárias à aplicação efectiva do direito comunitário pertencem ao primeiro pilar, ao passo que as disposições "horizontais" destinadas a facilitar a cooperação judiciária e policial, bem como as medidas de harmonização no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, pertencem ao terceiro pilar.

Seria, contudo, necessário ponderar também a necessidade de decidir de uma vez por todas se as disposições penais adoptadas no âmbito do primeiro pilar se devem limitar à incriminação de um comportamento ou se podem ir mais além e abranger a definição do tipo e do nível das sanções. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal apenas autoriza a técnica dita de assimilação (ver, nomeadamente, os acórdãos de 21 de Setembro de 1989 no processo 68/88, *Comissão contra República da Grécia*, de 27 de Março de 1990 no processo C-9/89, *Reino de Espanha contra Conselho*, e de 1 de Fevereiro de 2001 no processo C-333/99, *Comissão contra República francesa*): a norma comunitária pode prever que as disposições penais nacionais que protegem determinados interesses nacionais se apliquem igualmente à protecção dos interesses comunitários correspondentes, combinando assim os dois dispositivos numa nova norma sancionadora. O que significa que o direito comunitário pode prever a penalização de determinados comportamentos, mas deve deixar aos Estados-Membros uma certa margem no que se refere concretamente à definição e à aplicação das sanções. Além de dificilmente justificável na ausência de uma revisão específica do Tratado CE, a extensão da cobertura da legislação comunitária a este último aspecto colocaria numerosas dificuldades no que se refere à coordenação com o Título VI do Tratado UE.

V. O princípio da legalidade e outros princípios jurídicos fundamentais em matéria penal

O relator recorda que a introdução de obrigações comunitárias em matéria penal deve respeitar os princípios da legalidade e da "reserva de lei". Com efeito, o Tribunal de Justiça admitiu que o princípio da legalidade das penas é parte integrante das tradições

constitucionais comuns a todos os Estados-Membros e se encontra consagrado, não só nos vários instrumentos internacionais (nomeadamente, na CEDH), mas também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

De acordo com uma jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça garante o respeito dos direitos fundamentais, que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário. Para esse efeito, o Tribunal de Justiça inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção dos direitos do Homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram (ver, nomeadamente, os acórdãos de 12 de Junho de 2003 no processo C-112/00, *Schmidberger*, ponto 71, e de 10 de Julho de 2003 nos processos apensos C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hidro Seafood*, ponto 65, e jurisprudência referida).

Ora, o princípio da reserva de lei em matéria penal faz parte das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, pelo que deve ser considerado parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário cujo respeito é necessário garantir.

O princípio da democracia confere ao Parlamento, de forma exclusiva, o poder de decidir se, como e quando cabe limitar a liberdade pessoal dos cidadãos que representa: é esta em substância a "reserva de lei".

A natureza absoluta da "reserva de lei" em matéria penal representa uma garantia tanto de natureza processual como material.

O elemento processual reflecte o carácter democrático das disposições legislativas, que deve especialmente marcante em matéria penal devido à natureza particular das sanções.

O aspecto material da "reserva de lei" permite a verificação das decisões parlamentares (adoptadas "por maioria"), não só através do instrumento "formal" do controlo democrático por parte das minorias parlamentares, mas também e sobretudo através da transparência da informação processada e do processo de elaboração dos dados e dos objectivos que as decisões do Parlamento em matéria penal põem em prática.

Estas garantias inalienáveis destinam-se a proteger as liberdades individuais e subordinam o exercício de qualquer poder ao primado da lei, incluindo no âmbito da definição das infracções a punir e das penas aplicáveis.

Estas garantias têm por corolário:

a) o princípio da aplicação retroactiva da legislação penal mais leve (cf. acórdão de 3 de Maio de 2005 nos processos apensos C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi, Adelchi, Dell' Utri e outros,* ponto 68)

b) a proibição de uma interpretação extensiva das medidas penais prejudicial ao interessado e a imposição de limites estritos à interpretação da conformidade com as directivas no processo penal (cf. acórdão de 12 de Dezembro de 1996 nos processos apensos C-74/95 e C-129/95).

Em aplicação do princípio da "reserva de lei" em matéria penal, o Tribunal de Justiça também observou recentemente, no supracitado acórdão de 3 de Maio de 2005 (ponto 74), " que uma directiva não pode, por si só e independentemente de uma lei interna adoptada por um Estado-Membro para a sua aplicação, criar ou agravar a responsabilidade penal de quem a viole (cf., designadamente, acórdãos de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Colect., p. 3969, n.° 13, e de 7 de Janeiro de 2004, X, C-60/02, ainda não publicado na Colectânea, n.° 61 e jurisprudência referida)."

Conclusões

O Tratado CE proporciona a base jurídica para obrigar os Estados-Membros a proteger em geral o direito comunitário através do recurso a sanções penais. Proporciona também a base jurídica que permite determinar os comportamentos que dão origem a sanções penais e a definição dos elementos constitutivos da infracção. No entanto, não parece que exista no Tratado CE qualquer base jurídica para a harmonização das infracções e das sanções penais.

Em virtude de quanto precede, o vosso relator é de opinião que se deve acolher favoravelmente a afirmação de uma possível, ainda que parcial, competência penal da Comunidade Europeia, desde que os pressupostos em que assenta e o seu alcance sejam claramente estabelecidos; que a Comissão faz bem em retirar as propostas pendentes e em rever a legislação já adoptada quando esteja ferida de ilegalidade à luz do acórdão supracitado; que, em caso algum, se poderá prescindir da participação efectiva do Parlamento Europeu no processo decisório nesta matéria.