

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de Setembro de 2005 *

No processo C-176/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 35.º UE, entrado em 15 de Abril de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Petite, J.-F. Pasquier e W. Bogensberger, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiada por:

Parlamento Europeu, representado por G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens e A. Baas, bem como M. Gómez-Leal, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

* Língua do processo: francês.

contra

Conselho da União Europeia, representado por J.-C. Piris, J. Schutte e K. Michoel, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

apoiado por:

Reino da Dinamarca, representado por J. Molde, na qualidade de agente,

República Federal da Alemanha, representada por W.-D. Plessing e A. Dittrich, na qualidade de agentes,

República Helénica, representada por E.-M. Mamouna e M. Tassopoulou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República Francesa, representada por G. de Bergues, F. Alabrune e E. Puisais, na qualidade de agentes,

Irlanda, representada por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por P. Gallagher e E. Fitzsimons, SC, bem como E. Regan, BL, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e C. Wissels, na qualidade de agentes,

República Portuguesa, representada por L. Fernandes e A. Fraga Pires, na qualidade de agentes,

República da Finlândia, representada por A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino da Suécia, representado por A. Kruse, K. Wistrand e A. Falk, na qualidade de agentes,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Jackson, na qualidade de agente, assistida por R. Plender, QC,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta e A. Borg Barthet, presidentes de secção, R. Schintgen (relator), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič e J. Malenovský, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Abril de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de Maio de 2005,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na petição inicial, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que anule a 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, p. 55, a seguir «decisão-quadro»).

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

- 2 Em 27 de Janeiro de 2003, o Conselho da União Europeia adoptou a decisão-quadro, por iniciativa do Reino da Dinamarca.
- 3 A decisão-quadro, que se baseia no título VI do Tratado da União Europeia, nomeadamente nos artigos 29.º UE, 31.º, alínea e), UE e 34.º, n.º 2, alínea b), UE, na sua versão anterior à entrada em vigor do Tratado de Nice, constitui, conforme resulta dos seus três primeiros considerandos, o instrumento pelo qual a União Europeia pretende reagir, de forma concertada, ao aumento preocupante das infracções contra o ambiente.
- 4 A decisão-quadro define uma série de infracções contra o ambiente, para as quais os Estados-Membros são convidados a prever sanções de natureza penal.
- 5 Assim, nos termos do artigo 2.º da decisão-quadro, sob a epígrafe «Infracções cometidas com dolo»:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para qualificar como infracções penais no seu direito interno:

- a) A descarga, emissão ou introdução de uma quantidade de substâncias ou de radiações ionizantes na atmosfera, no solo, ou nas águas, que causem a morte ou lesões graves a pessoas;

- b) A descarga, emissão ou introdução ilegais de qualquer quantidade de substâncias ou de radiações ionizantes na atmosfera, no solo ou nas águas, que causem ou sejam passíveis de causar a sua deterioração duradoura ou substancial, ou a morte ou lesões graves a pessoas, ou ainda danos substanciais a monumentos protegidos, a outros objectos protegidos, a bens, animais ou plantas;
- c) A eliminação, tratamento, armazenagem, transporte, exportação ou importação ilegais de resíduos, incluindo resíduos perigosos, que causem, ou sejam susceptíveis de causar, a morte ou lesões graves a pessoas, a animais ou a plantas ou ainda danos substanciais à qualidade do ar, do solo ou das águas;
- d) A exploração ilegal de uma instalação onde se exerça uma actividade perigosa, que cause, ou seja susceptível de causar, no exterior dessa instalação, a morte ou lesões graves a pessoas, ou ainda danos substanciais à qualidade do ar, do solo, das águas, a animais ou a plantas;
- e) O fabrico, tratamento, armazenagem, utilização, transporte, exportação ou importação ilegais de materiais nucleares ou outras substâncias radioactivas perigosas, que causem, ou sejam susceptíveis de causar, a morte ou lesões graves a pessoas, ou danos substanciais à qualidade do ar, do solo, das águas, a animais ou a plantas;
- f) A posse, captura, danificação, morte ou comercialização ilegais de espécies da fauna ou da flora selvagens ou de partes dessas espécies, pelo menos quando ameaçadas de extinção de acordo com o direito nacional;

g) A comercialização ilegal de substâncias que empobrecem a camada de ozono.

quando cometidos dolosamente.»

6 O artigo 3.º da decisão-quadro, sob a epígrafe «Infracções por negligência», prevê:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para qualificar como infracções penais, no seu direito nacional, quando cometidas com negligência, ou pelo menos com negligência grave, as infracções enumeradas no artigo 2.º»

7 O artigo 4.º da decisão-quadro dispõe que cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para garantir que a participação nos actos previstos no artigo 2.º dessa decisão, ou a instigação à sua prática, sejam puníveis.

8 O artigo 5.º, n.º 1, da decisão-quadro prevê que as sanções penais assim estabelecidas devem ser «efectivas, proporcionadas e dissuasivas» e que, entre as mesmas, devem ser incluídas, «pelo menos nos casos graves, penas privativas de liberdade, as quais podem dar lugar a extradição». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que as referidas sanções «podem ser acompanhadas de outras penas ou medidas».

9 O artigo 6.º da decisão-quadro regula a responsabilidade, por acção ou omissão, das pessoas colectivas e o artigo 7.º da mesma decisão define as sanções que lhes devem ser aplicadas, as quais «incluirão multas de carácter penal ou não e podem incluir outras sanções».

- 10 Por último, o artigo 8.º da decisão-quadro diz respeito à jurisdição e o artigo 9.º trata da acção penal desencadeada por um Estado-Membro que não extradite os seus nacionais.
- 11 A Comissão pronunciou-se perante as diferentes instâncias do Conselho, contra a base jurídica por este escolhida para impor aos Estados-Membros a obrigação de prescreverem sanções penais contra os autores de infracções contra o ambiente. Com efeito, a Comissão entende que a base jurídica correcta para esse efeito é o artigo 175.º, n.º 1, CE, tendo apresentado, aliás, a 15 de Março de 2001, uma proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal (JO C 180, p. 238, a seguir «proposta de directiva»), baseada no referido artigo, que enumerava, no seu anexo, os actos de direito comunitário visados pelas actividades constitutivas das infracções enumeradas no artigo 3.º dessa proposta.
- 12 Em 9 de Abril de 2002, o Parlamento Europeu pronunciou-se simultaneamente sobre a proposta de directiva, em primeira leitura, e sobre o projecto de decisão-quadro.
- 13 O Parlamento Europeu perfilhou o entendimento preconizado pela Comissão quanto ao alcance das competências comunitárias, tendo instado o Conselho a fazer da decisão-quadro um instrumento complementar da directiva a adoptar em matéria de protecção do ambiente através do direito penal, apenas para os aspectos da cooperação judiciária, e a abster-se de adoptar a decisão-quadro antes da adopção da proposta de directiva [v. textos adoptados pelo Parlamento em 9 de Abril de 2002, com as referências A5-0099/2002 (primeira leitura) e A5-0080/2002].

- 14 O Conselho não adoptou a proposta de directiva, mas os quinto e sétimo considerandos da decisão-quadro têm a seguinte redacção:

«(5) O Conselho entendeu oportuno incorporar na presente decisão-quadro algumas disposições substantivas contidas na proposta de directiva, nomeadamente as que definem os actos que os Estados-Membros devem qualificar como infracções penais no respectivo direito nacional.

[...]

(7) O Conselho analisou a proposta de directiva, mas chegou à conclusão de que a maioria necessária à sua aprovação pelo Conselho não podia ser obtida, porque essa maioria considerou que a proposta excedia a competência atribuída à Comunidade pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia e que os respectivos objectivos poderiam ser alcançados mediante a aprovação de uma decisão-quadro baseada no título VI do Tratado da União Europeia (TUE). O Conselho considerou ainda que a presente decisão-quadro, baseada no artigo 34.º do TUE, constitui o instrumento adequado para impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais. A proposta alterada, apresentada pela Comissão, não levará o Conselho a alterar a sua posição a este respeito.»

- 15 A Comissão anexou a seguinte declaração à acta da reunião do Conselho na qual a decisão-quadro foi adoptada:

«A Comissão é de opinião que a decisão-quadro não é o instrumento jurídico apropriado para exigir que os Estados-Membros apliquem sanções de carácter penal a nível nacional, em caso de infracções contra o ambiente.

Como assinalou repetidamente nas instâncias do Conselho, a Comissão considera que, no contexto das competências que lhe foram atribuídas para atingir os objectivos definidos do artigo 2.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comunidade tem competência para exigir aos Estados-Membros que imponham sanções a nível nacional — incluindo, se for caso disso, sanções penais — sempre que tal se revele necessário para atingir um objectivo comunitário.

É esse o caso no que se refere às questões ambientais, que são regidas pelo título XIX do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Além disso, a Comissão chama a atenção para o facto de que a sua proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal não foi convenientemente analisada no âmbito do processo de co-decisão.

Caso o Conselho aprove a decisão-quadro, apesar da referida competência da Comunidade, a Comissão reserva-se a possibilidade de recorrer a todos os direitos que lhe foram conferidos pelo Tratado.»

Quanto ao recurso

- ¹⁶ Por despacho do presidente do Tribunal de 29 de Setembro de 2003, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por um lado, e o Parlamento, por outro, foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos, respectivamente, do Conselho e da Comissão.

- 17 Por despacho de 17 de Março de 2004, o presidente do Tribunal indeferiu o pedido de intervenção em apoio dos pedidos da Comissão apresentado pelo Comité Económico e Social.

Argumentos das partes

- 18 A Comissão contesta a escolha pelo Conselho do artigo 34.º UE, conjugado com os artigos 29.º UE e 31.º, alínea e), UE, como base jurídica dos artigos 1.º a 7.º da decisão-quadro. A Comissão entende que a finalidade e conteúdo desta última se inclui nas competências comunitárias no domínio do ambiente, como estão estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 1, alínea l), CE, e 174.º CE a 176.º CE.
- 19 Sem por isso reivindicar para o legislador comunitário uma competência geral em matéria penal, a Comissão considera que este último é competente, a título do artigo 175.º CE, para impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais para infracções à regulamentação comunitária em matéria de protecção do ambiente, quando entender que esse meio é necessário para garantir a eficácia dessa regulamentação. Segundo a Comissão, a harmonização das legislações penais nacionais, especialmente dos elementos constitutivos das infracções cometidas contra o ambiente e puníveis com sanção penal, é concebida como um instrumento ao serviço da política comunitária em questão.
- 20 A Comissão reconhece que não há nenhum precedente na matéria. No entanto, invoca, para fundamentar a sua tese, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao dever de lealdade e aos princípios da efectividade e da equivalência (v., nomeadamente, acórdãos de 2 de Fevereiro de 1977, Amsterdam Bulb, 50/76,

Recueil, p. 137, n.º 33, Colect., p. 61, e de 8 de Julho de 1999, Nunes e de Matos, C-186/98, Colect., p. I-4883, n.ºs 12 e 14, e despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o., C-2/88-IMM, Colect., p. I-3365, n.º 17).

- 21 Do mesmo modo, diversos regulamentos adoptados na área da política da pesca ou dos transportes obrigam os Estados-Membros a recorrer à acção penal ou impõem limites aos tipos de sanção que estes podem instituir. A Comissão refere, em especial, dois actos comunitários que impõem aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções de natureza necessariamente penal, ainda que esta qualificação não tenha sido expressamente utilizada [v. artigo 14.º da 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, p. 77), e artigos 1.º a 3.º da Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares (JO L 328, p. 17)].
- 22 A Comissão alega, além disso, que, em todo o caso, a decisão-quadro deve ser anulada parcialmente, porquanto os seus artigos 5.º, n.º 2, 6.º e 7.º dão aos Estados-Membros a liberdade de estabelecer outras sanções para além das de natureza penal, ou mesmo de optar entre sanções penais e outras sanções, o que se inclui indubitavelmente no âmbito da competência comunitária.
- 23 A Comissão não defende, no entanto, que a totalidade da decisão-quadro deveria ter sido objecto de uma directiva. Em especial, a Comissão não contesta que o título VI do Tratado da União Europeia constitui a base jurídica adequada para as disposições da referida decisão que tratam da jurisdição, da extradição e da acção penal contra os autores das infracções. No entanto, uma vez que essas disposições não podem ter existência autónoma, vê-se obrigada a pedir a anulação da totalidade da decisão-quadro.

- 24 Por outro lado, a Comissão invoca um argumento assente no desvio de procedimento. Baseia-se, para tanto, nos quinto e sexto considerandos da decisão-quadro, dos quais sobressai que a opção por um instrumento abrangido pelo título VI do Tratado resultou de juízos de oportunidade, visto que a proposta de directiva não reuniu a maioria necessária para a sua adopção devido à recusa da maioria dos Estados-Membros de reconhecer à Comunidade a competência necessária para impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais para as infracções contra o ambiente.
- 25 O Parlamento faz sua a argumentação da Comissão. Mais especificamente, entende que o Conselho confundiu a competência, detida pela Comunidade, para adoptar a proposta de directiva com a competência, não reivindicada por aquela, para adoptar a totalidade da decisão-quadro. Os elementos que o Conselho invoca para fundamentar a sua tese são, na realidade, juízos de oportunidade quanto à opção de impor ou não apenas sanções penais, juízos estes que deveriam ter tido lugar no processo legislativo, com base nos artigos 175.º CE e 251.º CE.
- 26 O Conselho e os Estados-Membros intervenientes no presente processo, para além do Reino dos Países Baixos, alegam que, no estado actual do direito, a Comunidade não tem competência para obrigar os Estados-Membros a sancionar penalmente os comportamentos referidos na decisão-quadro.
- 27 A este respeito, não só não existe nenhuma atribuição expressa de competência, como também não se pode admitir, face à importância considerável que o direito penal tem para a soberania dos Estados-Membros, que essa competência possa ter sido implicitamente transferida para a Comunidade aquando da atribuição de competências materiais específicas, como as exercidas ao abrigo do artigo 175.º CE.

- 28 Os artigos 135.º CE e 280.º CE, que reservam expressamente a aplicação do direito penal e a administração da justiça aos Estados-Membros, confirmam esta interpretação.
- 29 Esta é corroborada ainda pelo facto de o Tratado da União Europeia consagrar um título específico à cooperação judiciária em matéria penal [v. artigos 29.º UE, 30.º UE e 31.º, alínea e), UE], o qual atribui expressamente à União Europeia uma competência em matéria penal, especialmente no que respeita à determinação dos elementos constitutivos das infracções e das sanções aplicáveis. A posição da Comissão é, pois, paradoxal, porquanto equivale, por um lado, a considerar que os autores dos Tratados da União Europeia e CE quiseram conferir implicitamente à Comunidade competência em matéria penal e, por outro, a ignorar que os mesmos autores confiaram expressamente à União essa competência.
- 30 Nenhum dos acórdãos ou dos diplomas de direito derivado a que a Comissão se refere é susceptível de corroborar a sua tese.
- 31 Por um lado, o Tribunal de Justiça nunca obrigou os Estados-Membros a adoptar sanções penais. Segundo a sua jurisprudência, é certo que cabe a estes últimos velar por que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes, devendo, por outro lado, a sanção ter um carácter efectivo, dissuasivo e proporcionado; além disso, as autoridades nacionais deverão proceder, no que se refere às violações do direito comunitário, com a mesma diligência com que actuam na aplicação das normas nacionais correspondentes (v., nomeadamente, acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, 68/88, Colect., p. 2965, n.ºs 24 e 25). Todavia, o Tribunal de Justiça não declarou, expressa ou implicitamente, que a Comunidade tem competência para harmonizar as normas penais aplicáveis nos Estados-Membros. Pelo contrário, entendeu que a escolha das sanções cabe a estes últimos.

- 32 Por outro lado, a prática legislativa é consentânea com esta concepção. Os diversos actos de direito derivado reproduzem a fórmula tradicional segundo a qual há que estabelecer «sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas» (v., por exemplo, artigo 3.º da Directiva 2002/90), sem contudo pôr em causa a liberdade dos Estados-Membros de optar entre a via contra-ordenacional e a via administrativa. Nos casos — aliás raros — em que o legislador comunitário precisou que os Estados-Membros instaurarão processos penais ou administrativos, limitou-se a explicitar que, em qualquer caso, lhes era oferecida a possibilidade de escolha.
- 33 Além do mais, cada vez que a Comissão propôs ao Conselho a adopção de um acto comunitário com influência na área do direito penal, esta última instituição extraiu desse acto a parte penal, para a remeter para uma decisão-quadro [v. Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de Maio de 1998, relativo à introdução do euro (JO L 139, p. 1), que teve de ser completado pela Decisão-quadro 2000/383/JAI do Conselho, de 29 de Maio de 2000, 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, p. 1); v. igualmente Directiva 2002/90, completada pela Decisão-quadro 2002/946/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares (JO L 328, p. 1)].
- 34 No caso vertente, atendendo tanto à sua finalidade como ao seu conteúdo, a decisão-quadro diz respeito à harmonização do direito penal. O mero facto de a mesma ter por objecto o combate às infracções contra o ambiente não é susceptível de basear a competência da Comunidade. Na realidade, esta decisão completa o direito comunitário em matéria da protecção do ambiente.
- 35 Além disso, quanto ao argumento baseado em desvio de poder, o Conselho entende que o mesmo assenta numa leitura errada dos considerandos da decisão-quadro.

- 36 Quanto ao Reino dos Países Baixos, ao mesmo tempo que sustenta os pedidos do Conselho, defende uma posição algo mais matizada que a deste último. Entende que, no exercício das competências que lhe são atribuídas pelo Tratado CE, a Comunidade pode obrigar os Estados-Membros a prever a possibilidade de sancionar penalmente determinados comportamentos nível nacional, com a condição de que a sanção esteja indissociavelmente ligada às disposições comunitárias materiais e que se possa efectivamente demonstrar que essa política repressiva é necessária à realização dos objectivos do referido Tratado no domínio em causa (v. acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão, C-240/90, Colect., p. I-5383). É o que poderá suceder se a aplicação de uma norma de harmonização assente, por exemplo, no artigo 175.º CE carecer de sanções penais.
- 37 Em contrapartida, se decorrer do conteúdo e da natureza da medida em causa que esta tem por objecto, essencialmente, a harmonização, de um modo geral, das disposições penais e que o regime das sanções não está indissociavelmente ligado ao domínio do direito comunitário em causa, os artigos 29.º UE, 31.º, alínea e), UE, e 34.º, n.º 2, alínea b), UE constituem o fundamento jurídico correcto dessa medida. Ora, isso é o que sucede no caso em apreço. Com efeito, resulta da finalidade e do conteúdo da decisão-quadro que esta tem por objecto, de forma geral, garantir a harmonização das disposições penais nos Estados-Membros. O facto de poderem estar em causa normas adoptadas ao abrigo do Tratado CE não é decisivo.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 Por força do artigo 47.º UE, nenhuma das disposições do Tratado CE pode ser afectada por uma disposição do Tratado da União Europeia. Esta mesma exigência consta igualmente do primeiro parágrafo do artigo 29.º UE, que introduz o título VI deste último Tratado.

- 39 Compete ao Tribunal de Justiça certificar-se de que os actos que o Conselho considera abrangidos pelo referido título VI não invadem a esfera de competências que as disposições do Tratado CE atribuem à Comunidade (v. acórdão de 12 de Maio de 1998, Comissão/Conselho, C-170/96, Colect., p. I-2763, n.º 16).
- 40 Há que verificar, portanto, se os artigos 1.º a 7.º da decisão-quadro não afectam a competência que a Comunidade detém por força do artigo 175.º CE na medida em que, como sustenta a Comissão, podiam ter sido adoptados com fundamento nesta última disposição.
- 41 Neste aspecto, é pacífico que a protecção do ambiente constitui um dos objectivos essenciais da Comunidade (v. acórdãos de 7 de Fevereiro de 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, p. 531, n.º 13; de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colect., p. 4607, n.º 8, e de 2 de Abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Colect., p. I-1777, n.º 32). Neste sentido, o artigo 2.º CE dispõe que a Comunidade tem como missão promover um «nível elevado de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente» e, para esse efeito, o artigo 3.º, n.º 1, alínea l), CE prevê o desenvolvimento de «[u]ma política no domínio do ambiente».
- 42 Além disso, nos termos do artigo 6.º CE, «[a]s exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade», disposição esta que salienta o carácter transversal e fundamental deste objectivo.

- 43 Os artigos 174.º CE a 176.º CE constituem, em princípio, o quadro em que deve ser conduzida a política comunitária no domínio do ambiente. Em especial, o artigo 174.º, n.º 1, CE enumera os objectivos da acção ambiental da Comunidade e o artigo 175.º CE define os procedimentos a observar para alcançar esses objectivos. A competência da Comunidade é, geralmente, exercida segundo o procedimento previsto no artigo 251.º CE, após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões. Porém, no que respeita a determinados domínios referidos no artigo 175.º, n.º 2, CE, o Conselho decide sozinho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento e aos dois órgãos supramencionados.
- 44 Como o Tribunal de Justiça já declarou, todas as medidas referidas nos três travessões do artigo 175.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Tratado implicam uma intervenção das instituições comunitárias em domínios como a política fiscal, a política energética ou a política do ordenamento do território, nas quais, para além da política comunitária do ambiente, ou a Comunidade não dispõe de competência legislativa, ou é exigida a unanimidade no seio do Conselho (acórdão de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 54).
- 45 Por outro lado, importa recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v. acórdãos de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, dito «Dióxido de titânio», C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10, e de 19 de Setembro de 2002, Huber, C-336/00, Colect., p. I-7699, n.º 30).
- 46 No que respeita à finalidade da decisão-quadro, resulta tanto da sua epígrafe como dos seus três primeiros considerandos que a mesma prossegue um objectivo de

protecção do ambiente. Preocupado «com o aumento das infracções contra o ambiente e as suas consequências, que, com cada vez maior frequência, ultrapassam as fronteiras dos Estados onde são praticadas», o Conselho, após ter verificado que essas infracções constituem «uma ameaça para o ambiente» e «um problema comum aos Estados-Membros», concluiu que as mesmas exigem «uma resposta severa» e «medidas concertadas de protecção do ambiente no âmbito do direito penal».

- 47 Quanto ao conteúdo da decisão-quadro, esta enumera, no seu artigo 2.º, uma lista de comportamentos particularmente graves contra o ambiente que os Estados-Membros devem punir penalmente. É verdade que os artigos 2.º a 7.º dessa decisão implicam uma harmonização parcial das legislações penais dos Estados-Membros, especialmente quanto aos elementos constitutivos de diversas infracções penais contra o ambiente. Ora, em princípio, a legislação penal como as regras de processo penal não são abrangidas pelo âmbito da competência da Comunidade (v., neste sentido, acórdãos de 11 de Novembro de 1981, Casati, 203/80, Recueil, p. 2595, n.º 27, e de 16 de Junho de 1998, Lemmens, C-226/97, Colect., p. I-3711, n.º 19).

- 48 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 que considere necessárias para garantir a plena efectividade das normas que promulgue em matéria de protecção do ambiente.

- 49 Acresce que, no caso vertente, embora regulem a criminalização de determinados comportamentos ao ambiente particularmente graves, os artigos 1.º a 7.º da decisão-quadro deixam aos Estados-Membros a escolha das sanções penais aplicáveis, que no entanto devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas, conforme dispõe o artigo 5.º, n.º 1, da mesma decisão.
- 50 O Conselho não contesta que, entre os comportamentos enumerados no artigo 2.º da decisão-quadro, estão incluídas infracções a numerosos actos comunitários, os quais foram enumerados no anexo à proposta de directiva. Por outro lado, resulta dos três primeiros considerandos dessa decisão que o Conselho entendeu que as sanções penais eram indispensáveis para lutar contra as agressões graves ao ambiente.
- 51 Resulta das considerações que antecedem que, atendendo tanto à sua finalidade como ao seu conteúdo, os artigos 1.º a 7.º da decisão-quadro têm por objecto principal a protecção do ambiente e poderiam ter sido validamente adoptados com fundamento no artigo 175.º CE.
- 52 O facto de os artigos 135.º CE e 280.º, n.º 4, CE reservarem, nos domínios, respectivamente, da cooperação aduaneira e do combate às ofensas aos interesses financeiros das Comunidades, a aplicação do direito penal e da administração da justiça aos Estados-Membros não é susceptível de infirmar esta conclusão. Com efeito, não se pode deduzir destas disposições que, no âmbito da execução da política do ambiente, toda e qualquer harmonização penal — ainda que tão limitada quanto a que resulta da decisão-quadro — deva ser afastada, não obstante ser necessária para garantir a efectividade do direito comunitário.

- 53 Nestes termos, ao invadir a esfera das competências que o artigo 175.º CE atribui à Comunidade, a decisão-quadro desrespeita na sua totalidade, em razão da sua indivisibilidade, o artigo 47.º UE.
- 54 Por conseguinte, não é necessário analisar o argumento da Comissão de que a decisão-quadro deveria, em todo o caso, ser anulada parcialmente na medida em que os seus artigos 5.º, n.º 2, 6.º e 7.º deixam aos Estados-Membros a liberdade de prever igualmente outras sanções, para além das de natureza penal, ou mesmo de optar entre sanções penais e outras sanções, o que se inclui indubitavelmente no âmbito da competência comunitária.
- 55 Pelo exposto, há que anular a decisão-quadro.

Quanto às despesas

- 56 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, os intervenientes no presente processo suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) A Decisão-quadro 2003/80/JAI do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à protecção do ambiente através do direito penal, é anulada.**
- 2) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**
- 3) O Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Parlamento Europeu suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas