



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de dezembro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Artigo 6.º, artigo 47.º, primeiro parágrafo, e artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2008/50/CE — Poluição atmosférica — Qualidade do ar ambiente — Plano relativo à qualidade do ar — Valores-limite para o dióxido de azoto — Obrigação de adotar as medidas adequadas para assegurar um período de excedência mínimo — Obrigação dos órgãos jurisdicionais nacionais de tomarem quaisquer medidas necessárias — Recusa, por parte de um governo regional, de dar cumprimento a uma intimação judicial — Possibilidade de detenção coerciva de altos representantes políticos ou altos funcionários da região em questão — Proteção jurisdicional efetiva — Direito à liberdade pessoal — Base legal — Proporcionalidade»

No processo C-752/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Baviera, Alemanha), por Decisão de 9 de novembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de dezembro de 2018, no processo

Deutsche Umwelthilfe eV

contra

Freistaat Bayern,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (relator), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, presidentes de secção, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe e A. Kumin, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 3 de setembro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Deutsche Umwelthilfe eV, por R. Klinger, Rechtsanwalt,
- em representação do Freistaat Bayern, por J. Vogel, W. Brechmann e P. Frei, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo alemão, por S. Eisenberg, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por F. Erlbacher, G. Gattinara e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de novembro de 2019,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 9.º, n.º 4, primeiro período, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus, em 25 de junho de 1998, e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»), do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 19.º, n.º 1, TUE, do artigo 197.º, n.º 1, TFUE, bem como do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Deutsche Umwelthilfe eV, uma organização não governamental para a proteção do ambiente, ao Freistaat Bayern (*Land* da Baviera, Alemanha) a propósito da execução coerciva de uma intimação judicial para adotar proibições de circulação com vista a respeitar as obrigações decorrentes da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1).

Quadro jurídico

Direito internacional

- 3 O artigo 9.º da Convenção de Aarhus, intitulado «Acesso à justiça», estabelece:

«[...]

2. Cada parte garantirá, nos termos da respetiva legislação nacional, que os membros do público em causa:

- a) Que tenham um interesse suficiente; ou, em alternativa,
- b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.

O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objetivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos termos da presente convenção. Para este fim, o interesse das organizações não governamentais que satisfaçam os requisitos mencionados no n.º 5 do artigo 2.º [será considerado suficiente] para efeitos da alínea a). Presumir-se-á igualmente que tais organizações têm direitos suscetíveis de serem ofendidos para efeitos da alínea b).

[...]

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no n.º 1, os processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos. As decisões adotadas em aplicação do presente artigo serão apresentadas ou registadas por escrito. As decisões dos tribunais e, quando possível, de outras instâncias, serão acessíveis ao público.

[...]»

Direito da União

4 Nos termos do considerando 2 da Diretiva 2008/50:

«A fim de proteger a saúde humana e o ambiente na sua globalidade, é particularmente importante combater as emissões de poluentes na origem e identificar e implementar as medidas mais eficazes de redução de emissões a nível local, nacional e comunitário. Deverão, portanto, ser evitadas, prevenidas ou reduzidas as emissões de poluentes atmosféricos, e ser fixados objetivos adequados para a qualidade do ar ambiente tendo em conta as normas, orientações e programas da Organização Mundial da Saúde.»

5 O artigo 4.º desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros designam zonas e aglomerações em todo o seu território. A avaliação e a gestão da qualidade do ar são efetuadas em todas as zonas e aglomerações.»

6 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Valores-limite e limiares de alerta para a proteção da saúde humana», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis de dióxido de enxofre, PM₁₀, chumbo e monóxido de carbono no ar ambiente não excedam os valores-limite fixados no anexo XI.

Os valores-limite de dióxido de azoto e de benzeno fixados no anexo XI não podem ser excedidos a partir das datas fixadas no anexo.

O cumprimento destes requisitos é avaliado de acordo com o anexo III.

[...]»

7 O artigo 23.º, n.º 1, da mesma diretiva enuncia:

«Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo, bem como as respetivas margens de tolerância, os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa fixados nos anexos XI e XIV.

Em caso de excedência dos valores-limite em relação aos quais já tenha expirado o prazo para a consecução dos objetivos, os planos de qualidade do ar estabelecem medidas adequadas para que o período de excedência possa ser o mais curto possível. Os planos de qualidade do ar podem, adicionalmente, incluir medidas específicas tendentes à proteção dos grupos sensíveis da população, incluindo as crianças.

Os planos de qualidade do ar devem conter, pelo menos, as informações enumeradas na parte A do anexo XV e podem incluir medidas conformes com o artigo 24.º Esses planos devem ser comunicados à Comissão sem demora e num prazo não superior a dois anos a contar do final do ano em que se tenha verificado a primeira excedência dos limites.

[...]»

- 8 O anexo XI da Diretiva 2008/50 tem por epígrafe «Valores-limite para a proteção da saúde humana». A sua secção B fixa valores-limite por poluente em função da sua concentração no ar ambiente medida em diferentes lapsos de tempo. No que respeita ao dióxido de azoto, o mesmo anexo prevê:

Período de referência	Valor-limite	Margem de tolerância	Data-limite para a observância do valor-limite
Uma hora	200 µg/m ³ , a não exceder mais de 18 vezes por ano civil	[...] 0 % em 1 de janeiro de 2010	1 de janeiro de 2010
Ano civil	40 µg/m ³	[...] 0 % em 1 de janeiro de 2010	1 de janeiro de 2010

Direito alemão

- 9 O § 104, n.º 1, primeiro período, da Grundgesetz (Lei Fundamental) dispõe:

«A liberdade de uma pessoa só pode ser restringida por força de uma lei formal e nas formas nela estabelecidas.»

- 10 O § 167, n.º 1, primeiro período, do Verwaltungsgerichtsordnung (Código Judicial Administrativo, a seguir «VwGO») prevê:

«Salvo disposição em contrário da presente lei, a execução é regulada, *mutatis mutandis*, pelo livro oitavo do Zivilprozessordnung [Código de Processo Civil].»

- 11 Segundo as explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o § 172 do VwGO constitui uma disposição contrária desse tipo, que, em conformidade com a fórmula de introdução do § 167, n.º 1, primeiro período, do VwGO, exclui, em princípio, a aplicação das disposições em matéria de execução coerciva que figuram no livro oitavo do Zivilprozessordnung (Código de Processo Civil, a seguir «ZPO»). Enuncia:

«Se, nos casos referidos no § 113, n.º 1, segundo período, no § 113, n.º 5, bem como no § 123, a Administração não der cumprimento à intimação contra ela proferida na sentença ou no despacho que ordene medidas provisórias, o tribunal de primeira instância pode, mediante pedido prévio, proferir despacho em que ameace aplicar à Administração uma sanção pecuniária compulsória até 10 000 euros por falta de execução, no prazo fixado no despacho, da liquidação dessa sanção pecuniária compulsória e proceder oficiosamente à execução coerciva. Uma mesma intimação pode dar lugar à aplicação repetida de uma sanção pecuniária compulsória, bem como à sua liquidação e à sua execução.»

12 O § 888, n.ºs 1 e 2, do ZPO tem a seguinte redação:

«1. Quando um ato não possa ser cumprido por um terceiro e esse ato dependa exclusivamente da vontade do devedor, o tribunal chamado a pronunciar-se em primeira instância declara, mediante pedido, que o devedor seja obrigado a cumprir esse ato recorrendo à sanção pecuniária compulsória e, em caso de impossibilidade de cobrança desta, à detenção coerciva ou à detenção coerciva. O montante de cada sanção pecuniária compulsória não pode ser superior a 25 000 euros. As disposições da secção 2 relativas à detenção são aplicáveis, *mutatis mutandis*, à detenção coerciva.

2. Os meios de coação são ordenados sem aviso cominatório prévio.»

13 O § 890, n.ºs 1 e 2, do ZPO prevê:

«1. Se o devedor não cumprir a sua obrigação de não agir ou de tolerar um ato, será, a pedido do credor, condenado a uma coima por cada infração no tribunal chamado a pronunciar-se em primeira instância e, na impossibilidade de esta ser cobrada, a uma detenção coerciva ou a uma detenção coerciva até seis meses, no máximo. O montante de cada coima não pode exceder 250 000 euros, e a duração total da detenção coerciva não pode exceder dois anos.

2. A condenação é precedida de um aviso cominatório prévio efetuado, mediante pedido prévio, pelo tribunal chamado a pronunciar-se em primeira instância, caso esse aviso não figure já na decisão que imponha essa obrigação.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Resulta da decisão de reenvio que o valor-limite fixado pelas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo, e do anexo XI, B, da Diretiva 2008/50 para o dióxido de azoto (NO₂), a saber, 40 µg/m³ em média num ano civil, foi excedido em numerosos locais, por vezes muito largamente, em vários quilómetros de estrada no interior da cidade de Munique (Alemanha).

15 Na sequência de uma ação intentada pela Deutsche Umwelthilfe, o Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique, Alemanha) ordenou ao *Land* da Baviera, por Decisão de 9 de outubro de 2012, que fosse alterado o plano de ação para a qualidade do ar, aplicável no que respeita à cidade de Munique, o qual constitui um «plano de qualidade do ar» na aceção do artigo 23.º da Diretiva 2008/50, de modo a que este contenha as medidas necessárias para que o valor-limite fixado para o dióxido de azoto seja respeitado o mais rapidamente possível nessa cidade. Essa decisão adquiriu força de caso julgado.

16 Por Despacho de 21 de junho de 2016, o Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique) ameaçou impor ao *Land* da Baviera uma sanção pecuniária compulsória de 10 000 euros em caso de incumprimento da referida intimação no prazo de um ano a contar da notificação desse despacho. No âmbito do processo de recurso interposto desse mesmo despacho, o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Baviera, Alemanha), por Despacho de 27 de fevereiro de 2017, ameaçou impor ao *Land* da Baviera sanções pecuniárias compulsórias no montante de 2 000 a 4 000 euros, se não tomasse as medidas necessárias para respeitar os valores-limite fixados pela Diretiva 2008/50, que incluíam a imposição de proibições de circulação para certos veículos a motor *diesel* em várias zonas urbanas. Esse despacho adquiriu igualmente força de caso julgado.

- 17 Uma vez que o *Land* da Baviera não respeitou plenamente as obrigações decorrentes do Despacho de 27 de fevereiro de 2017, o Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique), por Despacho de 26 de outubro de 2017, condenou, mediante pedido da Deutsche Umwelthilfe, o *Land* da Baviera ao pagamento de uma sanção pecuniária compulsória no montante de 4 000 euros. O *Land* da Baviera não recorreu deste despacho e pagou o montante da sanção pecuniária compulsória.
- 18 Posteriormente, o *Land* da Baviera continuou a não dar cumprimento às intimações que lhe tinham sido dirigidas no Despacho de 27 de fevereiro de 2017. Pelo contrário, representantes do *Land* da Baviera, entre os quais o ministro-presidente desse *Land*, manifestaram publicamente a sua intenção de não respeitar as referidas obrigações relativas à imposição de proibições de circulação.
- 19 Por Despachos de 28 de janeiro de 2018, o Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique), mediante pedido da Deutsche Umwelthilfe, condenou o *Land* da Baviera a pagar uma sanção pecuniária compulsória de 4 000 euros, por incumprimento de um número do dispositivo do Despacho de 27 de fevereiro de 2017, e ameaçou o referido *Land* de lhe aplicar uma sanção pecuniária suplementar no mesmo montante se não fosse cumprido, dentro de novo prazo, um outro número do dispositivo desse despacho. Em contrapartida, esse órgão jurisdicional indeferiu, designadamente, o pedido de que fosse imposta a detenção coerciva da ministra do Ambiente e da Proteção dos Consumidores do *Land* da Baviera ou, não sendo esta possível, do ministro-presidente deste *Land*. O *Land* da Baviera recorreu desses Despachos de 28 de janeiro de 2018 para o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Baviera), que negou provimento a esses recursos por Despacho de 14 de agosto de 2018.
- 20 Todavia, continua pendente neste último órgão jurisdicional o recurso interposto pela Deutsche Umwelthilfe do Despacho de 28 de janeiro de 2018 mediante o qual foi indeferido o seu pedido de imposição de uma detenção coerciva. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não há razão para esperar que o *Land* da Baviera cumpra o Despacho de 27 de fevereiro de 2017 adotando as proibições de circulação em causa.
- 21 Ora, quando o poder executivo manifesta de forma tão clara a sua determinação em não cumprir certas decisões judiciais, haveria que considerar que a fixação e a liquidação de novas sanções pecuniárias compulsórias, de montante mais elevado, não são suscetíveis de fazer modificar esse comportamento. Com efeito, o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória não implicaria qualquer perda patrimonial para o *Land* da Baviera. Pelo contrário, o pagamento dessa sanção pecuniária compulsória seria efetuado imputando o montante fixado pelo tribunal a uma rubrica do orçamento do *Land* em causa e contabilizando esse mesmo montante como receita da caixa central desse *Land*.
- 22 Embora, em princípio, pudesse ser possível assegurar o respeito das obrigações e das decisões judiciais em causa pronunciando a detenção coerciva de certos membros do Governo da Alta Baviera (Alemanha), do ministro do Ambiente e da Proteção dos Consumidores do *Land* da Baviera ou ainda do ministro-presidente desse *Land*, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, por razões de direito constitucional, este instrumento, previsto pelo ZPO, não é aplicável no caso em apreço.
- 23 Com efeito, enquanto o § 167, n.º 1, primeiro período, do VwGO permite aplicar, salvo disposição em contrário desta lei, as medidas previstas no livro oitavo do ZPO, entre as quais a detenção coerciva, o § 172 do VwGO constitui esse tipo de disposição em contrário, ao excluir a aplicação das medidas de execução coerciva que figuram no livro oitavo do ZPO.
- 24 É certo que o Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemanha) já declarou que os órgãos jurisdicionais administrativos têm, em princípio, o dever de considerar, sendo caso disso, que não estão vinculados pelas restrições resultantes do § 172 do VwGO.

- 25 No entanto, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se fosse imposta a detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública com fundamento no § 888 do ZPO, isso equivaleria a violar a exigência, enunciada pelo Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal), no seu Despacho de 13 de outubro de 1970, segundo a qual deve estar englobado na intenção do legislador, no momento da adoção de uma disposição que serve de base jurídica a uma privação da liberdade, o objetivo para cuja prossecução essa disposição será depois aplicada. Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tendo em conta a génese do § 888 do ZPO, a exigência assim imposta não está preenchida no que diz respeito aos titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública.
- 26 Esse órgão jurisdicional interroga-se, no entanto, sobre se o direito da União não exige uma apreciação diferente da situação jurídica em causa no processo principal.
- 27 Com efeito, se o direito da União exigisse a imposição de uma detenção coerciva numa situação como a que está em causa no processo principal, isso impediria que os tribunais alemães tivessem em conta o obstáculo que constitui a jurisprudência constitucional acima referida.
- 28 Nestas circunstâncias, o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Baviera) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem

- o imperativo consagrado no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, [TUE], segundo o qual os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União;
- o princípio estabelecido, designadamente, no artigo 197.º, n.º 1, [TFUE], da execução efetiva do direito da União pelos Estados-Membros;
- o direito à ação garantido pelo artigo 47.º, [primeiro parágrafo], da [Carta];
- a obrigação resultante do artigo 9.º, n.º 4, [primeiro período], da [Convenção de Aarhus] de os Estados contratantes garantirem soluções efetivas em matéria de ambiente; [e]
- a obrigação estabelecida no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, de os Estados-Membros assegurarem uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União;

ser interpretados no sentido de que um órgão jurisdicional alemão pode e, eventualmente deve, decretar a detenção de funcionários de um Estado federado alemão para assim fazer cumprir a obrigação que impende sobre esse mesmo Estado federado de atualizar um plano de qualidade do ar na aceção do artigo 23.º da [Diretiva 2008/50], com um determinado conteúdo mínimo, se o referido Estado federado tiver sido condenado por sentença transitada em julgado a proceder a uma revisão com o referido conteúdo mínimo e

- o Estado federado tiver por diversas vezes sido ameaçado com sanções pecuniárias compulsórias tendo-lhe sido impostas sanções pecuniárias compulsórias, sem sucesso;
- as ameaças de aplicação de sanções pecuniárias compulsórias e a imposição de sanções pecuniárias compulsórias não tiverem surtido efeitos dissuasores dignos de nota, mesmo sob a ameaça e mediante a imposição de sanções pecuniárias compulsórias mais elevadas do que as anteriores, pelo facto de o pagamento das sanções pecuniárias compulsórias por parte do Estado federado

condenado por sentença transitada em julgado não implicar perdas financeiras para o mesmo, mas apenas uma transferência do montante respetivo de uma rubrica do orçamento do Estado federado para outra rubrica desse mesmo orçamento;

- o Estado federado condenado por sentença transitada em julgado tiver declarado, tanto perante os órgãos jurisdicionais como publicamente, especialmente através do seu mais alto representante político, perante o parlamento, que não cumpriria as obrigações que lhe foram judicialmente impostas no que diz respeito ao plano de qualidade do ar;
- o direito nacional previr, em princípio, o instituto da detenção para efeitos de cumprimento de decisões judiciais, mas a jurisprudência do Tribunal Constitucional nacional se opuser à aplicação da disposição pertinente a um caso como o presente; e
- o direito nacional não disponibilizar, para um caso como o presente, instrumentos coercivos mais adequados do que a ameaça de sanções pecuniárias compulsórias e a imposição de sanções pecuniárias compulsórias, mas menos intrusivos do que a detenção, e o recurso a tais instrumentos coercivos também não puder ser tido em conta do ponto de vista substantivo?»

Quanto à questão prejudicial

- 29 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o direito da União, designadamente o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias caracterizadas por uma recusa persistente de uma autoridade nacional em dar cumprimento a uma decisão judicial que lhe ordena o cumprimento de uma obrigação clara, precisa e incondicional que decorre do referido direito, designadamente da Diretiva 2008/50, habilita ou obriga até o órgão jurisdicional nacional competente a impor a detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública.
- 30 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta questão coloca-se no contexto da jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, quando um Estado-Membro não tenha respeitado as exigências decorrentes do artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, e não tenha, ao mesmo tempo, pedido a prorrogação do prazo nas condições previstas no artigo 22.º desta diretiva, incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente, eventualmente chamado a pronunciar-se, adotar, contra a autoridade nacional, qualquer medida necessária, como uma intimação, a fim de que esta autoridade estabeleça o plano exigido pela referida diretiva, nas condições que a mesma prevê (Acórdão de 19 de novembro de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 58).
- 31 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio, em aplicação desta jurisprudência, já ordenou ao *Land* da Baviera que adote proibições de circulação para certos veículos a motor *diesel* em várias zonas urbanas da cidade de Munique, a fim de que seja respeitado, o mais rapidamente possível, o valor-limite fixado no anexo XI, B, da Diretiva 2008/50 para o dióxido de azoto.
- 32 Em face da recusa, por parte do *Land* da Baviera, de dar cumprimento à referida intimação, que passou a ter força de caso julgado, o processo principal tem especificamente por objeto um pedido da Deutsche Umwelthilfe com vista à execução coerciva dessa intimação mediante a detenção coerciva da ministra do Ambiente e da Proteção dos Consumidores do *Land* da Baviera ou, não sendo esta possível, do ministro-presidente desse *Land*.
- 33 A este respeito, importa realçar, em primeiro lugar, que, na falta de harmonização dos mecanismos nacionais de execução coerciva, as modalidades da sua aplicação são abrangidas pela ordem jurídica interna dos Estados-Membros por força do princípio da autonomia processual destes últimos. No entanto, estas modalidades devem preencher o duplo requisito de não serem menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e de

não tornarem impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) (Acórdão de 26 de junho de 2019, *Kuhar*, C-407/18, EU:C:2019:537, n.º 46 e jurisprudência referida).

- 34 Em segundo lugar, importa recordar que os Estados-Membros, quando aplicam o direito da União, são obrigados a assegurar o respeito do direito a um recurso efetivo consagrado no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta (Acórdão de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 69), que constitui uma reafirmação do princípio da tutela jurisdicional efetiva. Quanto a ações que visem o respeito do direito do ambiente, em particular por iniciativa de associações de proteção do ambiente, como no litígio no processo principal, este direito a um recurso efetivo está igualmente consagrado pelo artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus.
- 35 Ora, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma legislação nacional que conduz a uma situação na qual a decisão de um tribunal é inoperante, por não dispor este de nenhum meio para a fazer respeitar, viola o conteúdo essencial do direito a um recurso efetivo consagrado pelo artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 72).
- 36 Com efeito, o referido direito seria ilusório se a ordem jurídica de um Estado-Membro permitisse que uma decisão judicial definitiva e obrigatória fosse inoperante em detrimento de uma das partes (Acórdãos de 30 de junho de 2016, *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduci*, C-205/15, EU:C:2016:499, n.º 43 e jurisprudência referida, e de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 57).
- 37 Resulta, mais especificamente, da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, relativa ao artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, à luz da qual deve ser interpretado o artigo 47.º da Carta (Acórdão de 30 de junho de 2016, *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, n.º 41 e jurisprudência referida), que o facto de as autoridades públicas não darem cumprimento a uma decisão judicial definitiva e executória priva essa disposição de qualquer efeito útil (v., neste sentido, TEDH, 19 de março de 1997, *Hornsby c. Grécia*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 e 45).
- 38 O direito a um recurso efetivo é ainda mais importante porquanto, no domínio abrangido pela Diretiva 2008/50, o facto de não tomar as medidas por esta exigidas poria em perigo a saúde das pessoas (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 38).
- 39 Além disso, cabe ao juiz nacional, a fim de assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União do ambiente, interpretar o seu direito nacional de maneira que seja, na medida do possível, conforme quer com os objetivos do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus quer com o da proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.ºs 50 e 51).
- 40 Para este efeito, incumbe ao referido juiz, tomando em consideração o direito interno no seu todo e aplicando métodos de interpretação por este reconhecidos, verificar se pode chegar a uma interpretação desse direito que lhe permita aplicar medidas de coerção eficazes para assegurar a execução, pelas autoridades públicas, de uma decisão que adquiriu força de caso julgado, como, nomeadamente, sanções pecuniárias compulsórias de montante elevado, repetidas num período temporal curto, e cujo pagamento não resulte, afinal, em proveito do orçamento do qual provêm.

- 41 Assim sendo, no caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não lhe é possível fazer respeitar o princípio da efetividade do direito da União e o direito a um recurso efetivo, a menos que o direito da União o habilite ou até o obrigue a afastar as razões de ordem constitucional que impeçam, em sua opinião, a aplicação da detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública.
- 42 A este respeito, há que recordar que, se não puder proceder a uma interpretação da regulamentação nacional conforme com as exigências do direito da União, o juiz nacional chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência tem, enquanto órgão de um Estado-Membro, a obrigação de afastar a aplicação de qualquer disposição nacional contrária a uma disposição de direito da União que tenha efeito direto no litígio que lhe é submetido (Acórdãos de 9 de março de 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, n.º 21, e de 24 de junho de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, n.ºs 58 e 61).
- 43 Porém, esta jurisprudência do Tribunal de Justiça não pode ser entendida no sentido de que o princípio da efetividade do direito da União e o respeito do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, obrigam o juiz nacional a afastar a aplicação de uma disposição de direito nacional ou a única interpretação desta que lhe pareça conforme com a Constituição nacional se, ao fazê-lo, violasse outro direito fundamental garantido pelo direito da União.
- 44 Com efeito, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, o direito a uma proteção jurisdicional efetiva não é um direito absoluto e pode comportar restrições, nomeadamente para proteger os direitos e as liberdades de terceiros. Ora, uma medida coerciva como a detenção coerciva implica uma limitação ao direito à liberdade, garantido pelo artigo 6.º da Carta.
- 45 Para responder à questão prejudicial, importa, portanto, proceder, em terceiro lugar, a uma ponderação dos direitos fundamentais em causa tendo em conta as exigências previstas no artigo 52.º, n.º 1, primeiro período, da Carta.
- 46 Quanto às exigências que a base legal de uma limitação ao direito à liberdade deve satisfazer, o Tribunal de Justiça já salientou, à luz do acórdão do TEDH de 21 de outubro de 2013, *Del Río Prada c. Espanha* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), que uma lei que habilite o juiz a privar uma pessoa de liberdade deve, para responder às exigências do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, ser suficientemente acessível, precisa e previsível na sua aplicação a fim de evitar qualquer perigo de arbitrariedade (Acórdão de 15 de março de 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, n.ºs 38 e 40).
- 47 Há que precisar que estas condições são válidas para qualquer tipo de privação de liberdade, incluindo quando esta resulta da necessidade de assegurar a execução de uma condenação aplicada por uma decisão judicial, e isto independentemente da possibilidade de a pessoa em causa evitar a privação de liberdade dando cumprimento a uma intimação ordenada por essa mesma decisão ou por uma decisão anterior.
- 48 Embora resulte dos debates que decorreram na audiência no Tribunal de Justiça que subsistem dúvidas quanto à reunião das condições que permitem impor a detenção coerciva, prevista pelo direito alemão, de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública, cabe exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as disposições nacionais pertinentes, tendo em conta a sua redação e a sua substância, são suficientemente acessíveis, precisas e previsíveis na sua aplicação e permitem assim evitar qualquer perigo de arbitrariedade.
- 49 Se não for esse o caso, o juiz nacional não pode impor, apenas com fundamento no princípio da efetividade e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, uma detenção coerciva. Com efeito, qualquer limitação do direito à liberdade deve ser prevista por uma lei que satisfaça as exigências recordadas no n.º 46 do presente acórdão.

- 50 No que respeita às exigências que decorrem do princípio da proporcionalidade, recorde-se que, quando vários direitos fundamentais estão em causa, a apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade deve ser efetuada respeitando a necessária conciliação das exigências ligadas à proteção dos diferentes direitos e de um justo equilíbrio entre eles (v., neste sentido, Acórdão de 22 de janeiro de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, ponto 60 e jurisprudência referida).
- 51 Ora, há que considerar que, como salientou o advogado-geral no n.º 86 das suas conclusões, uma vez que a imposição de uma detenção coerciva implica uma privação da liberdade, só é possível recorrer a esta medida quando não exista nenhuma medida menos restritiva que permita alcançar o objetivo prosseguido. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o direito nacional que rege a execução coerciva é suscetível de uma interpretação conforme com o direito a uma proteção jurisdicional efetiva no sentido de que autoriza esse órgão jurisdicional a adotar medidas que não atentem contra o direito à liberdade, como as referidas no n.º 40 do presente acórdão.
- 52 É unicamente na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio chegar à conclusão, no contexto da ponderação referida no n.º 45 do presente acórdão, de que a limitação do direito à liberdade decorrente da imposição de uma detenção coerciva preenche as condições impostas, a este propósito, no artigo 52.º, n.º 1, da Carta que o direito da União não só autorizaria mas exigiria o recurso a essa medida.
- 53 Importa ainda sublinhar que as considerações que precedem não prejudicam, designadamente, a possibilidade de ser declarada pelo Tribunal de Justiça no âmbito de uma ação por incumprimento uma violação da Diretiva 2008/50 como a que o órgão jurisdicional de reenvio identifica como estando na origem do litígio no processo principal,
- 54 Por outro lado, importa recordar que a plena eficácia do direito da União e a proteção efetiva dos direitos que este confere aos particulares podem ser asseguradas, se for caso disso, pelo princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis, uma vez que este princípio é inerente ao sistema dos Tratados nos quais esta última assenta (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de março de 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.ºs 20, 39 e 52, e de 28 de julho de 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, n.º 18 e jurisprudência referida).
- 55 Este princípio é válido para qualquer hipótese de violação do direito da União por um Estado-Membro, e isto independentemente de qual seja a autoridade pública autora dessa violação (Acórdão de 28 de julho de 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, n.º 19 e jurisprudência referida).
- 56 Tendo em conta o que precede, há que responder à questão submetida que o direito da União, designadamente o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias caracterizadas por uma recusa persistente de uma autoridade nacional de se conformar com uma decisão judicial que a intima a dar cumprimento a uma obrigação clara, precisa e incondicional decorrente do referido direito, designadamente da Diretiva 2008/50, incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente impor a detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública quando exista, nas disposições do direito interno, uma base legal para a adoção dessa detenção que seja suficientemente acessível, precisa e previsível na sua aplicação e desde que a limitação ao direito à liberdade, garantido pelo artigo 6.º da Carta, ao ter sido decretada essa detenção, respeite as restantes condições impostas a este respeito no artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Em contrapartida, na falta dessa base legal no direito interno, o direito da União não habilita esse órgão jurisdicional a recorrer a essa medida.

Quanto às despesas

- 57 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O direito da União, designadamente o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias caracterizadas por uma recusa persistente de uma autoridade nacional de se conformar com uma decisão judicial que a intima a dar cumprimento a uma obrigação clara, precisa e incondicional decorrente do referido direito, designadamente da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente impor a detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública quando exista, nas disposições do direito interno, uma base legal para a adoção dessa detenção que seja suficientemente acessível, precisa e previsível na sua aplicação e desde que a limitação ao direito à liberdade, garantido pelo artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ao ter sido decretada essa detenção, respeite as restantes condições impostas a este respeito no artigo 52.º, n.º 1, da referida Carta. Em contrapartida, na falta dessa base legal no direito interno, o direito da União não habilita esse órgão jurisdicional a recorrer a essa medida.

Assinaturas