



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

6 de março de 2014*

«Reenvio prejudicial — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Princípios gerais do direito da União — Aplicação do direito da União — Âmbito de aplicação do direito da União — Nexó de ligação suficiente — Inexistência — Incompetência do Tribunal de Justiça»

No processo C-206/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itália), por decisão de 14 de fevereiro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de abril de 2013, no processo

Cruciano Siragusa

contra

Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: E. Juhász, presidente de secção, A. Rosas (relator) e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e C. Schillemans, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Pignataro-Nolin e C. Zadra, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: italiano.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do princípio da proporcionalidade.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe C. Siragusa à Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Região da Sicília — Direção do património cultural e ambiental de Palermo) a propósito de uma decisão que ordena a reposição no seu estado anterior de um imóvel pertencente a C. Siragusa.

Quadro jurídico

- 3 O órgão jurisdicional de reenvio explica que o proprietário de um imóvel integrado numa zona de paisagem protegida não pode efetuar nenhuma intervenção nesse imóvel sem a autorização da administração competente.
- 4 O artigo 146.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo n.º 42, de 22 de janeiro de 2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio (Código do património cultural e da paisagem), a seguir «Decreto Legislativo n.º 42/04»], na sua versão aplicável aos factos no processo principal, prevê que o proprietário de um imóvel protegido por lei não pode destruí-lo nem efetuar modificações que acarretem prejuízo para os interesses paisagísticos protegidos. Antes de realizar modificações, deve pedir uma autorização prévia para o efeito. Se o proprietário realizar modificações sem requerer autorização, a administração pode autorizar essas modificações a título de regularização, desde que a obra realizada seja compatível com os referidos interesses, em conformidade com o artigo 167.º, n.ºs 4 e 5, do mesmo decreto.
- 5 O artigo 167.º do Decreto Legislativo n.º 42/04 precisa as consequências do incumprimento das obrigações por ele impostas. O seu artigo 167.º, n.º 4, indica que a autoridade administrativa competente procede ao exame da compatibilidade das obras em causa com as normas de proteção paisagística, nos seguintes casos:

«a) obras efetuadas sem autorização ou não conformes à autorização paisagística exigida, que não tenham implicado a criação de superfícies úteis ou de volumes, ou o aumento dos legalmente realizados».
- 6 Nos casos em que não estão em causa obras que tenham implicado a criação de superfícies úteis ou de volumes nem o aumento dos legalmente realizados, e se as intervenções forem consideradas compatíveis com as normas de proteção paisagística, o infrator pode ser obrigado a pagar uma sanção pecuniária.

Factos no processo principal e questão prejudicial

- 7 O recorrente no processo principal é proprietário de um imóvel situado numa zona de paisagem protegida, no qual procedeu a alterações que não foram previamente autorizadas, pelo que requereu à Comune di Trabia (entidade competente em matéria de urbanismo) uma licença de construção para efeitos de regularização, sob reserva da aprovação prévia da Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Em 4 de abril de 2011, essa entidade emitiu uma decisão de injunção que ordena a reposição do local no estado em que se encontrava, mediante a demolição de todas as obras abusivamente efetuadas, no prazo de 120 dias a contar da receção da referida decisão, com o fundamento de que não era possível

examinar a compatibilidade das obras em causa com as normas de proteção da paisagem previstas nos artigos 167.º e 181.º do Decreto Legislativo n.º 42/04, uma vez que as referidas obras tinham implicado um aumento de volume.

- 9 O recorrente no processo principal interpôs recurso da referida decisão de injunção para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio afirma que, no direito da União, a proteção da paisagem não é um domínio autónomo e conceptualmente distinto da proteção do ambiente, mas faz parte dela. A este respeito, cita:
- o artigo 2.º, n.º 3, alínea a), da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»);
 - o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 13);
 - o artigo 2.º, ponto 1, alínea a), da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41, p. 26); e
 - os artigos 1.º e 3.º da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1).
- 11 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que a matéria do ambiente é da competência da União Europeia, na aceção dos artigos 3.º, n.º 3, TUE e 21.º, n.º 2, alínea f), TUE, bem como dos artigos 4.º, n.º 2, alínea e), TFUE, 11.º TFUE, 114.º TFUE e 191.º TFUE.
- 12 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o regime de proteção da paisagem impõe às atividades privadas obrigações que não são, necessariamente, obrigações *non aedificandi* (impossibilidades absolutas de construir). Daqui resulta que as atividades de edificação, mesmo quando comportem um aumento de volume, não lesam, sistematicamente e em qualquer caso, os valores protegidos pela regulamentação em causa.
- 13 Seria possível efetuar, *in concreto*, uma avaliação, com a conseqüente possibilidade de regularização após pagamento de uma sanção pecuniária, se o Decreto Legislativo n.º 42/04 não estabelecesse a presunção, rígida e abstrata, de exclusão das obras que impliquem a «criação de superfícies úteis ou de volume, ou o aumento dos legalmente realizados». Com efeito, também nesses casos, poderia acontecer que, após uma avaliação concreta, a proteção da paisagem se revelasse compatível com a manutenção da obra.
- 14 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se, ao excluir, com base numa presunção, que determinada categoria de obras possam ser objeto de apreciação em termos da sua compatibilidade com a proteção da paisagem, e ao submetê-las à sanção de demolição, o artigo 167.º do Decreto Legislativo n.º 42/04 pode constituir uma violação injustificada e desproporcionada do direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º da Carta, caso este seja interpretado no sentido de que os limites ao direito de propriedade estão sujeitos à verificação da

existência efetiva, e não meramente abstrata, de um interesse contrário. O órgão jurisdicional de reenvio refere igualmente o princípio da proporcionalidade enquanto princípio geral do direito da União.

- 15 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 17.º da Carta [...] e o princípio da proporcionalidade, [enquanto] princípio geral da União [...], opõem-se à aplicação de uma [disposição] nacional que, como o artigo 167.º, n.º 4, alínea a), do Decreto Legislativo [n.º 42/04], exclui a possibilidade de emissão de uma licença paisagística de regularização para todas as intervenções humanas que impliquem o aumento de superfícies e volumes, independentemente da apreciação concreta da compatibilidade de tais intervenções com os valores de proteção da paisagem do local específico considerado?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 16 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 17.º da Carta e o princípio da proporcionalidade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição de uma regulamentação nacional como o artigo 167.º, n.º 4, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 42/04.
- 17 Todos os interessados que apresentaram observações concluem pela incompetência do Tribunal de Justiça para responder à questão prejudicial, em razão da falta de um elemento de ligação suficiente com o direito da União. Por outro lado, recordam que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio explicar qual a relação entre as disposições do direito da União cuja interpretação é pedida e o artigo 167.º, n.º 4, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 42/04.
- 18 A Comissão Europeia examina, porém, os diferentes textos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio, alegando, relativamente a cada um deles, o que segue:
- a Decisão 2005/370 limita-se a introduzir a Convenção de Aarhus na ordem jurídica da União, e constitui uma medida da União que não exige uma regra de receção dos Estados-Membros;
 - o Regulamento n.º 1367/2006 não se dirige aos Estados-Membros, mas às instituições da União, e não tem nenhum nexo de ligação com os factos no processo principal nem, *a fortiori*, com o Decreto Legislativo n.º 42/04;
 - o mesmo se pode dizer quanto à Diretiva 2003/4, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente;
 - não decorre dos autos que a Diretiva 2011/92 seja pertinente para efeitos do processo principal, uma vez que, aparentemente, as obras de C. Siragusa não suscitam qualquer questão relativa ao respeito dessa diretiva por falta de avaliação do impacto das obras no ambiente;
 - os artigos 3.º, n.º 3, TUE e 21.º, n.º 2, alínea f), TUE dirigem-se à União, e não aos Estados-Membros;
 - o artigo 4.º, n.º 2, alínea e), TFUE diz respeito à repartição de competências entre os Estados-Membros e a União, e figura na parte consagrada aos princípios;
 - o artigo 11.º TFUE dirige-se igualmente à União;
 - o artigo 114.º TFUE dirige-se às instituições previstas na União, e não aos Estados-Membros; e

- mesmo admitindo que a regulamentação nacional em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União através da referência feita ao artigo 191.º TFUE, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de precisar que, visto o artigo 191.º TFUE ser dirigido à ação da União, não pode ser invocado, enquanto tal, pelos particulares para afastar a aplicação de uma regulamentação nacional que intervém num domínio incluído na política ambiental, quando não seja aplicável uma regulamentação da União adotada com base no artigo 192.º TFUE e que regule especificamente a situação em causa (acórdão de 9 de março de 2010, *ERG e o.*, C-378/08, Colet., p. I-1919, n.º 46).
- 19 A este respeito, importa recordar que, de acordo com o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o pedido de decisão prejudicial deve conter a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal. Essa exposição, bem como a exposição sumária dos factos pertinentes, exigidas pelo artigo 94.º, alínea a), do referido Regulamento de Processo, deve permitir ao Tribunal de Justiça verificar, além da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, a sua competência para responder à questão submetida.
- 20 Nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, os Estados-Membros são os destinatários das suas disposições apenas quando apliquem o direito da União. O artigo 6.º, n.º 1, TUE, assim como o artigo 51.º, n.º 2, da Carta, precisa que as disposições desta última não estendem, de modo algum, as competências da União tal como definidas nos Tratados. Assim, o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar o direito da União, à luz da Carta, nos limites das competências que lhe são atribuídas (acórdão de 15 de novembro de 2011, *Dereci e o.*, C-256/11, Colet., p. I-11315, n.º 71 e jurisprudência referida).
- 21 O Tribunal de Justiça já recordou que não pode apreciar à luz da Carta uma regulamentação nacional que não se situe no quadro do direito da União. Em contrapartida, a partir do momento em que uma regulamentação desse tipo entre no âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre uma questão prejudicial, deve fornecer todos os elementos de interpretação necessários à apreciação, pelo tribunal nacional, da conformidade de tal regulamentação com os direitos fundamentais cujo respeito assegura (v. acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, n.º 19 e jurisprudência referida).
- 22 Esta definição do âmbito de aplicação dos direitos fundamentais da União é corroborada pelas explicações relativas ao artigo 51.º da Carta, as quais, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tomadas em consideração para efeitos da sua interpretação (v., neste sentido, acórdão de 22 de dezembro de 2010, *DEB*, C-279/09, Colet., p. I-13849, n.º 32). Nos termos das referidas explicações, a obrigação de respeitar os direitos fundamentais definidos no quadro da União apenas se impõe aos Estados-Membros quando estes agem no âmbito do direito da União.
- 23 Segundo a descrição feita pelo órgão jurisdicional de reenvio, o processo principal diz respeito a uma decisão de injunção que ordena a demolição de obras realizadas em violação de uma lei relativa à proteção do património cultural e da paisagem. Um processo dessa natureza tem um nexo de ligação com o direito da União em matéria de ambiente, uma vez que a proteção da paisagem, visada pela lei nacional em causa, faz parte da proteção do ambiente. O órgão jurisdicional de reenvio cita, a este respeito, diversas disposições do direito da União em matéria de ambiente.
- 24 Cabe, porém, recordar que o conceito de «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º da Carta, impõe a existência de um nexo de ligação de um certo grau, que ultrapassa a mera proximidade das matérias em causa ou as incidências indiretas de uma matéria na outra (v., neste sentido, acórdão de 29 de maio de 1997, *Kremzow*, C-299/95, Colet., p. I-2629, n.º 16).

- 25 Para determinar se uma regulamentação nacional pertence ao domínio de aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º da Carta, importa verificar, entre outros elementos, se tem por objetivo aplicar uma disposição do direito da União, qual o carácter dessa legislação e se a mesma prossegue objetivos diferentes dos abrangidos pelo direito da União, ainda que seja suscetível de afetar indiretamente este último, bem como se existe uma regulamentação de direito da União específica na matéria ou suscetível de o afetar (v. acórdãos de 18 de dezembro de 1997, Annibaldi, C-309/96, Colet., p. I-7493, n.ºs 21 a 23; de 8 de novembro de 2012, Iida, C-40/11, n.º 79; e de 8 de maio de 2013, Ymeraga e o., C-87/12, n.º 41).
- 26 Nomeadamente, o Tribunal de Justiça tem concluído pela inaplicabilidade dos direitos fundamentais da União a uma regulamentação nacional em razão de as disposições da União no domínio em causa não imponham aos Estados-Membros qualquer obrigação relativamente à situação do processo principal (v. acórdão de 13 de junho de 1996, Maurin, C-144/95, Colet., p. I-2909, n.ºs 11 e 12).
- 27 Como sustentaram os interessados que apresentaram observações, nem as disposições dos Tratados UE e FUE referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, nem a regulamentação relativa à Convenção de Aarhus, nem as Diretivas 2003/4 e 2011/92 impõem aos Estados-Membros obrigações específicas destinadas a proteger a paisagem, como faz o direito italiano.
- 28 Os objetivos dessas regulamentações e do Decreto Legislativo n.º 42/04 não são os mesmos, embora a paisagem constitua um dos elementos tidos em consideração para avaliar o impacto de um projeto no ambiente, em conformidade com a Diretiva 2011/92, e faça parte dos elementos tidos em consideração nas informações sobre ambiente mencionadas na Convenção de Aarhus, no Regulamento n.º 1367/2006 e na Diretiva 2003/4.
- 29 No seu acórdão Annibaldi, já referido, mencionado nas explicações relativas ao artigo 51.º da Carta, o Tribunal de Justiça declarou que a mera circunstância de uma lei nacional ser suscetível de afetar indiretamente o funcionamento de uma organização comum de mercados agrícolas não pode constituir umnexo de ligação suficiente (acórdão Annibaldi, já referido, n.º 22; v., igualmente, acórdão Kremzow, já referido, n.º 16).
- 30 A este respeito, nenhum elemento permite concluir que as disposições do Decreto Legislativo n.º 42/04 pertinentes no processo principal se situem no âmbito de aplicação do direito da União. Com efeito, essas disposições não constituem a aplicação de normas do direito da União, o que distingue o processo principal em causa no presente reenvio prejudicial do processo que deu origem ao acórdão de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10), referido pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 31 Além disso, importa ter em conta o objetivo da proteção dos direitos fundamentais no direito da União, que é zelar por que esses direitos não sejam violados nos domínios de atividade da União, seja em razão da ação da União ou em razão da aplicação do direito da União pelos Estados-Membros.
- 32 A prossecução deste objetivo justifica-se pela necessidade de evitar que uma proteção dos direitos fundamentais suscetível de variar consoante o direito nacional em causa prejudique a unidade, o primado e efetividade do direito da União (v., neste sentido, acórdãos de 17 de dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Colet. 1969-1970, p. 625, n.º 3, e de 26 de fevereiro de 2013, Melloni, C-399/11, n.º 60). Ora, não resulta da decisão de reenvio que esse risco esteja presente no processo principal.
- 33 Decorre de todos estes elementos que a competência do Tribunal de Justiça para interpretar o artigo 17.º da Carta não foi demonstrada (v., neste sentido, acórdão de 22 de dezembro de 2010, Omalet, C-245/09, Colet., p. I-13771, n.º 18; despachos de 1 de março de 2011, Chartry, C-457/09, Colet., p. I-819, n.ºs 25 e 26; de 10 de maio de 2012, Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, n.º 15; de 7 de fevereiro de 2013, Pedone, C-498/12, n.º 15; e de 7 de novembro de 2013, SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, n.º 18).

- 34 Quanto ao princípio da proporcionalidade, o mesmo faz parte dos princípios gerais do direito da União que devem ser respeitados por uma regulamentação nacional abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União ou destinada a aplicá-lo (v., neste sentido, acórdãos de 18 de fevereiro de 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Recueil, p. 681, n.º 22; de 16 de maio de 1989, Buet e EBS, 382/87, Colet., p. 1235, n.º 11; de 2 de junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Colet., p. I-2283, n.º 20; e de 2 de dezembro de 2010, Vandorou e o., C-422/09, C-425/09 e C-426/09, Colet., p. I-12411, n.º 65).
- 35 Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não fez prova, através da demonstração da existência de umnexo suficiente, de que o artigo 167.º, n.º 4, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 42/04 se encontra abrangido pelo âmbito do direito da União ou aplica este direito, a competência do Tribunal de Justiça para interpretar o princípio da proporcionalidade no caso vertente também não está demonstrada.
- 36 Nestas condições, há que declarar que o Tribunal de Justiça não tem competência para responder à questão submetida pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Quanto às despesas

- 37 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 (Décima Secção) declara:

O Tribunal de Justiça da União Europeia não tem competência para responder à questão submetida pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Itália).

Assinaturas