



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

10 de setembro de 2015*

«Recurso de anulação — Cooperação policial e judiciária em matéria penal — Europol — Lista de Estados terceiros e organizações com os quais a Europol deve celebrar acordos — Determinação da base jurídica — Quadro jurídico aplicável após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa — Disposições transitórias — Base jurídica derivada — Distinção entre atos legislativos e medidas de execução — Consulta do Parlamento — Iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão»

No processo C-363/14,

que tem por objeto um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE, interposto em 28 de julho de 2014,

Parlamento Europeu, representado por F. Drexler, A. Caiola e M. Pencheva, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por E. Sitbon, K. Pleśniak e K. Michoel, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Checa, representada por M. Smolek, J. Vlácil e J. Škeřík, na qualidade de agentes,

Hungria, representada por M. Z. Fehér, G. Szima e M. Bóra, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan e A. Prechal, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de junho de 2015,

* Língua do processo: francês.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,
profere o presente

Acórdão

- 1 Através da sua petição, o Parlamento Europeu pede a anulação da Decisão de Execução 2014/269/UE do Conselho, de 6 de maio de 2014, que altera a Decisão 2009/935/JAI no que respeita à lista de Estados terceiros e organizações com os quais a Europol deve celebrar acordos (JO L 138, p. 104, a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

Decisão 2009/371/JAI

- 2 O artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Decisão 2009/371/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (JO L 121, p. 37, a seguir «Decisão Europol»), tem a seguinte redação:

«A Europol tem por objetivo apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e combate à criminalidade organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros.»

- 3 O artigo 5.º desta decisão prevê:

«1. A Europol tem as seguintes funções principais:

- a) Recolher, armazenar, tratar, analisar e realizar o intercâmbio de dados e informações;
- b) Comunicar sem demora às autoridades competentes dos Estados-Membros, através das unidades nacionais referidas no artigo 8.º, as informações que lhes digam respeito e as ligações entre infrações penais que tenha estabelecido;
- c) Apoiar as investigações nos Estados-Membros, nomeadamente transmitindo às unidades nacionais todos os dados pertinentes de que disponha;
- d) Pedir às autoridades competentes dos Estados-Membros implicados que iniciem, conduzam ou coordenem investigações, e sugerir a criação de equipas de investigação conjuntas em casos específicos;
- e) Fornecer apoio em matéria de informações e de análises aos Estados-Membros em ligação com um acontecimento internacional importante;
- f) Preparar avaliações da ameaça, análises estratégicas e relatórios gerais de situação relacionados com o seu objetivo, incluindo avaliações da ameaça da criminalidade organizada.

2. As funções especificadas no n.º 1 incluem a prestação de apoio aos Estados-Membros nas tarefas de recolha e análise de informações da internet para os apoiar a identificar as atividades criminosas cuja prática seja favorecida pela utilização da internet ou que sejam cometidas através da internet.

3. A Europol desempenha ainda as seguintes funções adicionais:

- a) Aprofundar os conhecimentos especializados em técnicas de investigação utilizadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e aconselhar em matéria de investigação;
- b) Fornecer informações estratégicas tratadas, promover uma utilização eficaz e racional dos recursos disponíveis a nível nacional e da União para as atividades operacionais e apoiar tais atividades.

4. No âmbito dos objetivos definidos no artigo 3.º, a Europol pode ainda, de acordo com os recursos orçamentais e de pessoal de que dispõe e dentro dos limites fixados pelo Conselho de Administração, prestar assistência aos Estados-Membros através de apoio, aconselhamento e investigação nos seguintes domínios:

- a) Formação dos membros das autoridades competentes, se necessário em cooperação com a Academia Europeia de Polícia;
- b) Organização e equipamento dessas autoridades, facilitando a prestação de apoio técnico entre os Estados-Membros;
- c) Métodos de prevenção da criminalidade;
- d) Análises e métodos técnicos e científicos de polícia, e procedimentos de investigação.

5. A Europol age ainda na qualidade de repartição central de combate à contrafação do euro, nos termos da Decisão 2005/511/JAI do Conselho, de 12 de julho de 2005, relativa à proteção do euro contra a contrafação, através da designação da Europol como repartição central de combate à contrafação do euro [...]. A Europol também pode fomentar a coordenação de medidas executadas para combater a contrafação do euro pelas autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, se for caso disso, em articulação com organismos da União ou de países terceiros. A Europol pode, a pedido, apoiar financeiramente investigações em matéria de contrafação do euro.»

4 O artigo 23.º da referida decisão dispõe:

«1. Na medida em que seja necessário para o exercício das suas funções, a Europol pode igualmente estabelecer e manter relações de cooperação com:

- a) Estados terceiros;

[...]

2. A Europol deve celebrar acordos com as entidades referidas no n.º 1 que tenham sido incluídas na lista referida na alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º Esses acordos podem incidir sobre o intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas, incluindo dados pessoais e informações classificadas [...]. Tais acordos apenas podem ser celebrados após aprovação pelo Conselho e consulta do Conselho de Administração e, no que diz respeito ao intercâmbio de dados pessoais, após parecer da Instância Comum de Controlo solicitado por intermédio do Conselho de Administração.

[...]

4. Até à entrada em vigor dos acordos referidos no n.º 2, a Europol pode[...] transmitir diretamente informações, com exceção de dados pessoais e informações classificadas, às entidades referidas no n.º 1 do presente artigo, na medida em que tal seja necessário ao exercício legítimo das funções do destinatário.

[...]

6. [...] a Europol pode transmitir às entidades referidas no n.º 1 do presente artigo:

[...]

b) Dados pessoais, caso a Europol tenha celebrado um acordo referido no n.º 2 do presente artigo com a entidade em causa que autorize a transmissão de dados pessoais com base num nível adequado de proteção de dados assegurado por essa entidade.

[...]»

5 O artigo 26.º, n.º 1, desta mesma decisão prevê:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada após consulta do Parlamento Europeu:

a) Determina a lista de Estados terceiros e entidades referidas no n.º 1 do artigo 23.º com os quais a Europol deve celebrar acordos. Essa lista é preparada pelo Conselho de Administração e revista, se for caso disso; [...]

[...]»

Decisão 2009/934/JAI

6 O artigo 5.º da Decisão 2009/934/JAI do Conselho, de 30 de novembro de 2009, que aprova as regras de execução que regulam as relações da Europol com os seus parceiros, incluindo o intercâmbio de dados pessoais e informações classificadas (JO L 325, p. 6), enuncia:

«1. Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º da Decisão Europol, a Europol pode estabelecer e manter relações de cooperação com terceiros na medida em que seja relevante para o exercício das suas funções.

2. Nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da Decisão Europol, a Europol deve celebrar acordos com terceiros constantes da lista de Estados terceiros e com as entidades referidas na alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º da Decisão Europol. Esses acordos podem incidir sobre o intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas, incluindo dados pessoais e informações classificadas. [...]

3. A Europol pode iniciar o processo [de] celebração de um acordo com um terceiro logo que este tenha sido incluído na lista a que se refere o n.º 2.

4. Caso se preveja a celebração de um acordo operacional com um terceiro, a Europol deve avaliar se este assegura um nível adequado de proteção de dados. Esta avaliação deve ser transmitida ao Conselho de Administração, após obter previamente o parecer da Instância Comum de Controlo. [...]»

7 O artigo 6.º desta decisão tem a seguinte redação:

«1. O Conselho de Administração decide, com base na avaliação referida no n.º 4 do artigo 5.º, tendo em conta o parecer da Instância Comum de Controlo se o Diretor deve ou não encetar negociações com um terceiro sobre a celebração de um acordo operacional. Após ter obtido previamente a decisão favorável do Conselho de Administração, o Diretor enceta negociações sobre a celebração de um acordo operacional. [...]

[...]

3. Uma vez concluídas as negociações de um acordo, o Diretor apresenta o respetivo projeto de acordo ao Conselho de Administração. Tratando-se da celebração de um acordo operacional, o Conselho de Administração deve obter o parecer da Instância Comum de Controlo. O Conselho de Administração deve aprovar o projeto de acordo antes de o submeter à aprovação do Conselho.

Tratando-se da aprovação de um acordo operacional, o projeto de acordo e o parecer da Instância Comum de Controlo devem ser submetidos ao Conselho.

4. Nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da Decisão Europol, tais acordos apenas podem ser celebrados após aprovação pelo Conselho e consulta do Conselho de Administração e, no que diz respeito ao intercâmbio de dados pessoais, obter o parecer da Instância Comum de Controlo por intermédio do Conselho de Administração.»

Decisão 2009/935/JAI

- 8 O artigo 1.º da Decisão 2009/935/JAI do Conselho, de 30 de novembro de 2009, que estabelece a lista de Estados terceiros e organizações com os quais a Europol deve celebrar acordos (JO L 325, p. 12), dispõe:

«Em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º da Decisão Europol, a Europol deve celebrar acordos com os Estados terceiros e as organizações incluídos na lista constante do anexo da presente decisão. A Europol pode iniciar o processo de celebração de um acordo logo que o Estado terceiro ou a organização tenha sido incluído nessa lista. A Europol deve esforçar-se por celebrar um acordo de cooperação que permita o intercâmbio de dados pessoais, salvo decisão em contrário do Conselho de Administração.»

- 9 O artigo 2.º da Decisão 2009/935 prevê:

«1. Qualquer membro do Conselho de Administração da Europol pode propor que se adite à lista um novo Estado terceiro ou organização. Ao fazer essa proposta, deve expor a necessidade operacional de celebrar um acordo de cooperação com o Estado terceiro ou a organização em causa.

2. O Conselho de Administração decide se propõe ou não ao Conselho aditar à lista o Estado terceiro ou a organização em causa.

3. O Conselho decide do aditamento do Estado terceiro ou da organização à lista mediante alteração do anexo da presente decisão.»

- 10 O anexo da referida decisão estabelece a lista de Estados terceiros e organizações com os quais a Europol deve celebrar acordos.

Decisão impugnada

- 11 Os considerandos 4 e 7 da decisão impugnada, relativos à Decisão Europol, nomeadamente ao seu artigo 26.º, n.º 1, alínea a), bem como à Decisão 2009/934, designadamente aos seus artigos 5.º e 6.º, têm a seguinte redação:

«(4) Na sua reunião de 3 e 4 de outubro de 2012, o Conselho de Administração da Europol decidiu recomendar ao Conselho que incluisse determinados Estados terceiros na lista, indicando a necessidade operacional de celebrar acordos de cooperação com esses Estados terceiros.

[...]

(7) Em 19 de dezembro de 2012, o Conselho decidiu consultar o Parlamento Europeu e, na sequência dessa consulta, o Parlamento Europeu emitiu um parecer [...]»

12 O artigo 1.º dessa decisão dispõe:

«No ponto 1 do anexo da Decisão [2009/935,] são inseridas as seguintes entradas:

- Brasil
- Geórgia
- México
- Emirados Árabes Unidos.»

Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

13 O Parlamento pede ao Tribunal que se digne:

- anular a decisão impugnada; e
- condenar o Conselho nas despesas.

14 O Conselho pede ao Tribunal que se digne:

- julgar o recurso inadmissível ou, a título subsidiário, improcedente;
- condenar o Parlamento nas despesas; e,
- a título subsidiário, em caso de anulação da decisão impugnada, manter os respetivos efeitos até à sua substituição por um novo ato.

15 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de dezembro de 2014, foi admitida a intervenção da República Checa e da Hungria em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao recurso

16 O Parlamento invoca nos seus articulados três fundamentos de recurso relativos, respetivamente, o primeiro, à violação de formalidades essenciais decorrente da falta de iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão, bem como à utilização errada do processo de consulta facultativa do Parlamento, o segundo, à escolha de uma base jurídica revogada ou ilegal e, o terceiro, à escolha de uma base jurídica relativa às medidas de execução para a adoção de uma decisão que é do âmbito legislativo.

17 Uma vez que a base jurídica substantiva de um ato determina o procedimento a seguir para adotar esse ato (acórdãos Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 80, e Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 57), importa analisar, em primeiro lugar, o segundo e terceiro fundamentos, relativos, respetivamente, à escolha de uma base jurídica revogada ou ilegal e à escolha de uma base jurídica relativa às medidas de execução para a adoção de uma decisão que é do âmbito legislativo.

Quanto ao segundo e terceiro fundamentos, relativos, respetivamente, à escolha de uma base jurídica revogada ou ilegal e à escolha de uma base jurídica relativa às medidas de execução para a adoção de uma decisão que é do âmbito legislativo

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa à escolha de uma base jurídica revogada

– Argumentos das partes

- 18 O Parlamento alega que nem o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol nem os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934 podem ser considerados verdadeiras bases jurídicas.
- 19 Com efeito, estas disposições limitam-se a fazer implicitamente referência ao artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, que constituiu a única base jurídica possível para a adoção de uma medida como a decisão impugnada no âmbito do antigo «terceiro pilar».
- 20 Consequentemente, a base jurídica utilizada pelo Conselho é, no entender do Parlamento, o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE. Ora, uma vez que este artigo foi revogado pelo Tratado de Lisboa, já não pode servir de base jurídica para a adoção de novos atos.
- 21 O Conselho precisa que adotou a decisão impugnada tendo por base o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol. Os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934 foram citados enquanto bases jurídicas complementares. A Hungria considera igualmente que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol constituía uma base jurídica suficiente e que não era, portanto, necessário fazer referência ao direito primário para adotar a decisão impugnada.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 22 Para poder apreciar a procedência da primeira parte do segundo fundamento, importa determinar a base jurídica em que se fundou a adoção da decisão impugnada.
- 23 A este respeito, deve assinalar-se que essa decisão não se refere ao artigo 34.º UE e que os seus considerandos remetem expressamente para o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol e para os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934.
- 24 Assim, tendo em conta o conteúdo da decisão impugnada, o qual, para respeitar o dever de fundamentação, deve, em princípio, mencionar a base jurídica em que assenta (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.ºs 39 e 55; Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 29; e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 19), não se pode considerar que essa decisão assenta no artigo 34.º UE.
- 25 Além disso, importa salientar que nenhum outro elemento da decisão impugnada indica que o Conselho tenha pretendido utilizar esse artigo 34.º como base jurídica dessa decisão.
- 26 Em especial, o facto de o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE ter constituído a única base jurídica possível para a adoção de uma medida como a decisão impugnada, admitindo que está demonstrado, não é pertinente a este respeito, uma vez que a opção explícita do Conselho de, na decisão impugnada, não mencionar esta disposição, mas o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol e os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934, indica claramente que a decisão impugnada assenta nestas últimas disposições enquanto tais (v., por analogia, acórdão Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 21).

- 27 A este propósito, importa salientar que, embora os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934 não digam respeito à modificação da lista referida no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol (a seguir «lista») e não possam, por consequência, servir validamente de base jurídica à decisão impugnada, a menção desses artigos no preâmbulo desta última constitui quando muito, em qualquer caso, um vício meramente formal, na medida em que esta menção não teve influência no conteúdo da decisão impugnada ou no procedimento seguido para a sua adoção (v., neste sentido, acórdão Reino Unido/Conselho, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.ºs 65 a 67).
- 28 Resulta das considerações precedentes que a revogação do artigo 34.º UE pelo Tratado de Lisboa não priva a decisão impugnada de base jurídica.
- 29 Atendendo a estes elementos, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento e ao terceiro fundamento, relativos, respetivamente, à escolha de uma base jurídica ilegal e à escolha de uma base jurídica relativa às medidas de execução para a adoção de uma decisão que é do âmbito legislativo

– Argumentos das partes

- 30 O Parlamento considera que, se fosse de considerar que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol é a base jurídica da decisão impugnada, esta disposição constituiria uma base jurídica derivada ilegal na qual essa decisão não poderia validamente assentar.
- 31 Com efeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a criação de uma base jurídica derivada que simplifique as modalidades de adoção de um ato é incompatível com os Tratados. É o caso do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol, uma vez que esta disposição não subordina a adoção das medidas de execução da referida decisão à iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão, contrariamente ao que impõe o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE.
- 32 Além disso, o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol deixou de ser aplicável com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e prevê uma derrogação ilícita ao procedimento instituído por este Tratado para a adoção de novos atos. Essa derrogação não é permitida pelo artigo 9.º do Protocolo (n.º 36) relativo às disposições transitórias (a seguir «Protocolo relativo às disposições transitórias»), que implica apenas que os atos do antigo «terceiro pilar» não são automaticamente revogados pela entrada em vigor do referido Tratado.
- 33 Por outro lado, o Parlamento alega que a lista constitui um elemento essencial da matéria em causa e que deve, assim, fazer parte do ato legislativo. Pelo menos, deveria ser considerada um elemento normativo que deve ser objeto de um ato delegado na aceção do artigo 290.º TFUE, e não de um ato de execução na aceção do artigo 291.º TFUE.
- 34 O Parlamento baseia-se a este respeito em três considerações. Em primeiro lugar, a Decisão Europol não estabelece as condições que devem estar preenchidas para que um Estado seja inscrito na lista. Em segundo lugar, essa inscrição teria consequências importantes, incluindo para os direitos fundamentais dos cidadãos. Em terceiro lugar, a decisão teria de fazer escolhas políticas que são da responsabilidade do legislador da União.
- 35 O Parlamento deduz desse facto que o procedimento e a base jurídica escolhidas foram errados, tendo a decisão impugnada sido adotada como se fosse uma medida de execução.

- 36 O Conselho considera que os argumentos do Parlamento relativos, por um lado, à qualidade da base jurídica derivada do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol e, por outro, à circunstância de a modificação da lista da lista constituir um elemento essencial da matéria em causa devem ser analisados como uma exceção de ilegalidade deduzida contra esta disposição.
- 37 O Conselho contesta, a título principal, a admissibilidade desta exceção de ilegalidade. A este respeito, alega que, por força do artigo 10.º, n.º 1, do Protocolo relativo às disposições transitórias, as competências do Tribunal de Justiça respeitantes à Decisão Europol continuam a ser, até 1 de dezembro de 2014, as que existiam antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Ora, o artigo 35.º, n.º 6, UE, então aplicável, não previa a possibilidade de o Parlamento interpor um recurso de anulação de um ato adotado no âmbito do antigo «terceiro pilar», como a decisão impugnada. Decorre assim da circunstância de o Tribunal de Justiça ser na altura incompetente na matéria que a exceção de ilegalidade deduzida pelo Parlamento deve ser declarada inadmissível.
- 38 O Conselho, apoiado pela Hungria, adianta, a título subsidiário, que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol era conforme com o Tratado UE aquando da adoção desta decisão. Com efeito, esta disposição limita-se a prever a aplicação do procedimento previsto no artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, não subordinando necessariamente este último a adoção de uma medida como a decisão impugnada à iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão.
- 39 O Conselho e a República Checa consideram, além disso, que uma modificação da lista não tem de modo nenhum por objeto um elemento essencial da matéria regulamentada pela Decisão Europol.
- 40 Quanto aos efeitos da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho, a República Checa e a Hungria sustentam que a interpretação do artigo 9.º do Protocolo relativo às disposições transitórias, proposta pelo Parlamento, paralisaria qualquer possibilidade de adoção das medidas de execução previstas nos atos do antigo «terceiro pilar», que é precisamente a situação que os autores dos Tratados queriam impedir.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 41 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de serem objeto de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato (acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-43/12, EU:C:2014:298, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 42 A este respeito, importa salientar que as partes não estão em desacordo quanto à relação entre o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol e a finalidade ou o conteúdo da decisão impugnada. O Parlamento contesta, em contrapartida, a legalidade desta disposição, alegando que simplifica as modalidades de adoção de uma medida como a decisão impugnada comparativamente com o procedimento previsto para o efeito pelos Tratados.
- 43 Ora, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, uma vez que as regras relativas à formação da vontade das instituições da União estão estabelecidas nos Tratados e não estão à disposição dos Estados-Membros nem das próprias instituições, apenas os Tratados podem, em casos especiais, autorizar uma instituição a alterar um processo decisório neles previsto. Assim, reconhecer a uma instituição a possibilidade de estabelecer bases jurídicas derivadas que permitam a adoção de atos legislativos ou de medidas de execução, quer no sentido de reforçar quer no de simplificar as modalidades de adoção de um ato, equivaleria a atribuir-lhe um poder legislativo que excede o que está previsto nos Tratados (v., neste sentido, acórdãos Parlamento/Conselho, C-133/06, EU:C:2008:257, n.ºs 54 a 56; Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.ºs 42 e 43; e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.ºs 32 e 33).

- 44 Neste contexto, importa examinar, em primeiro lugar, o argumento do Parlamento segundo o qual a base jurídica e o procedimento escolhidos para adotar a decisão impugnada foram errados, pelo facto de esta última ter por objeto um elemento essencial da matéria regulamentada que apenas podia ser regulado por um ato legislativo.
- 45 Com efeito, na medida em que o procedimento previsto no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol para modificar a lista não corresponde ao estabelecido no direito primário para a adoção dos atos legislativos no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, este argumento deve ser analisado como uma crítica à própria legalidade do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol, uma vez que esta última disposição permite a adoção de um ato que respeite a um elemento essencial da matéria regulamentada através de um procedimento menos estrito do que o previsto para este efeito pelo direito primário.
- 46 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a adoção das regras essenciais de uma matéria como a que está em causa no presente processo é reservada à competência do legislador da União e essas regras devem ser adotadas na regulamentação de base. Daqui decorre que as disposições que estabelecem os elementos essenciais de uma regulamentação de base, para a adoção das quais seja necessário efetuar opções políticas que são da responsabilidade do legislador da União, não podem ser objeto de uma delegação deste tipo nem figurar em atos de execução (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.ºs 64 a 66).
- 47 A identificação dos elementos de uma matéria que devem ser qualificados de essenciais deve basear-se em elementos objetivos, suscetíveis de ser objeto de fiscalização jurisdicional, e impõe que sejam tomadas em consideração as características e as particularidades do domínio em causa (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.ºs 67 e 68).
- 48 No caso vertente, decorre do artigo 3.º da Decisão Europol que o objetivo da Europol é apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e combate à criminalidade organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros e na luta contra estes fenómenos.
- 49 Neste contexto, o estabelecimento de relações entre a Europol e Estados terceiros constitui uma ação acessória às atividades da Europol, apenas podendo ser estabelecidas e mantidas relações de cooperação com estes Estados, em aplicação do artigo 23.º, n.º 1, da Decisão Europol, na medida em que isso seja necessário ao exercício das funções da Europol.
- 50 Além disso, o legislador da União fixou o princípio do estabelecimento e da manutenção dessas relações, definiu o objetivo que estas devem prosseguir e precisou o quadro em que devem ter lugar.
- 51 Consequentemente, mesmo que uma decisão de modificação da lista implique arbitragens que apresentam dimensões técnicas e políticas, não se pode considerar que essa decisão imponha escolhas políticas da responsabilidade do legislador da União.
- 52 O argumento do Parlamento segundo o qual a modificação da lista é suscetível de ter consequências importantes nos direitos fundamentais dos cidadãos não pode alterar esta análise.
- 53 Importa salientar, é certo, por um lado, que a transmissão de dados pessoais que os acordos concluídos em aplicação do artigo 23.º da Decisão Europol possam autorizar é suscetível de constituir uma ingerência nos direitos fundamentais das pessoas em causa e, por outro lado, que algumas dessas ingerências podem apresentar uma tal importância que torne necessária a intervenção do legislador da União (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, C-355/10, EU:C:2012:516, n.º 77).

- 54 Contudo, afigura-se que o próprio princípio da transmissão de dados pessoais a certos Estados terceiros e o quadro no qual essa transmissão deve ter lugar foram regulados pelo próprio legislador, prevendo o artigo 23.º, n.º 6, alínea b), da Decisão Europol e o artigo 5.º, n.º 4, da Decisão 2009/934, nomeadamente, a realização de uma avaliação do carácter adequado do nível de proteção dos dados assegurado pelo Estado terceiro em causa.
- 55 Em todo o caso, a inscrição de um Estado terceiro na lista não permite, enquanto tal, uma transmissão de dados pessoais a este último. Com efeito, decorre do artigo 23.º, n.ºs 2, 4 e 6, da Decisão Europol que essa transmissão apenas é possível na sequência da conclusão, entre a Europol e esse Estado, de um acordo que autorize especificamente a transmissão desses dados. Importa sublinhar a este respeito que resulta do artigo 23.º, n.º 2, desta decisão, lido em conjugação com os artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/934 e com o artigo 1.º da Decisão 2009/935, que a negociação e a conclusão de tal acordo implica, após a inscrição do Estado terceiro em causa na lista, decisões sucessivas do Conselho de Administração da Europol e do Conselho, sendo o primeiro livre de não autorizar o diretor da Europol a encetar negociações com o Estado terceiro em causa, de orientar essas negociações para a conclusão de um acordo que não permita a troca de dados pessoais ou de, por último, não aprovar o projeto de acordo negociado pelo diretor, enquanto o segundo é livre de não aprovar o projeto transmitido pela Europol.
- 56 Quanto ao argumento do Parlamento segundo o qual a Decisão Europol não fixa as condições a ser preenchidas para que um Estado terceiro seja inscrito na lista, importa salientar que as condições para essa inscrição são definidas com suficiente precisão pelo artigo 23.º, n.º 1, dessa decisão.
- 57 Resulta do exposto que a modificação da lista não constitui um elemento essencial da matéria regulamentada pela Decisão Europol e que o legislador da União podia assim prever que a modificação pudesse ser efetuada através de um ato de execução.
- 58 Por conseguinte, há que analisar, em segundo lugar, o argumento do Parlamento segundo o qual o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol é ilegal ao autorizar a adoção de medidas de execução dessa decisão sem qualquer iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão.
- 59 A este respeito, dado que a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes na data da adoção do ato, a legalidade do artigo 26.º, n.º 1 alínea a), da Decisão Europol deve ser apreciada à luz das disposições que regiam, à data da adoção desta decisão, a execução dos atos genéricos no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, a saber, os artigos 34.º, n.º 2, alínea c), UE e 39.º, n.º 1, UE (v., por analogia, acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 45, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 35).
- 60 Resulta destas disposições que o Conselho, deliberando por maioria qualificada, toma, após consulta do Parlamento, as medidas necessárias à execução das decisões adotadas no quadro do título relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal.
- 61 Contudo, as partes estão em desacordo quanto à interpretação das regras fixadas pelo artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, relativamente à questão de saber se a adoção destas medidas de execução exige uma iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão.
- 62 Importa salientar, a este propósito, que esta disposição distingue, por um lado, as decisões que o Conselho, decidindo por unanimidade, pode adotar e, por outro, as medidas necessárias que o Conselho toma, deliberando por maioria qualificada, para dar execução a essas decisões ao nível da União.

- 63 Neste contexto, os termos «por iniciativa de qualquer Estado-Membro ou da Comissão», atendendo à sintaxe das frases que compõem a referida disposição, devem ser entendidos como referindo-se apenas às medidas de base que o Conselho, decidindo por unanimidade, pode tomar.
- 64 Decorre, assim, da sua letra que esta disposição deve ser interpretada no sentido de que não é necessária uma iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão para a adoção de medidas de execução como a decisão impugnada.
- 65 Esta interpretação é confirmada pelo contexto em que se insere o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, que deve ser tido em conta com vista à interpretação desta disposição (v., neste sentido, acórdão M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 66 Com efeito, no que diz respeito às disposições especificamente aplicáveis à cooperação policial e judiciária em matéria penal após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os artigos 76.º TFUE e 291.º TFUE só impõem a iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão para a adoção de atos legislativos e não de medidas de execução.
- 67 Por consequência, há que rejeitar o argumento do Parlamento segundo o qual o facto de o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol autorizar a adoção de medidas de execução desta decisão na falta de iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão implica considerar que a referida decisão institui modalidades de adoção de tais medidas mais simples do que o procedimento previsto para esse fim no Tratado UE.
- 68 Quanto aos argumentos do Parlamento sobre a incompatibilidade do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol com as regras processuais aplicáveis após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, importa recordar, em todo o caso, que o Protocolo relativo às disposições transitórias compreende disposições específicas sobre o regime jurídico aplicável, após a entrada em vigor deste Tratado, aos atos adotados com base no Tratado UE antes dessa data (v., neste sentido, acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 51, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 41).
- 69 Assim, o artigo 9.º desse protocolo prevê que os efeitos jurídicos desses atos são preservados enquanto não forem revogados, anulados ou alterados em aplicação dos Tratados.
- 70 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que este artigo deve ser interpretado no sentido de que implica que uma disposição relativa a um ato regularmente adotado com base no Tratado UE antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que prevê modalidades de adoção de medidas de execução desse ato, continua a produzir efeitos jurídicos enquanto não for revogada, anulada ou alterada, e permite a adoção de medidas de execução em aplicação do procedimento por ela definido (acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 57, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 47).
- 71 Nestas condições, não sendo aplicável o artigo 290.º TFUE, o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol não pode ser incompatível com esta disposição do Tratado FUE.
- 72 Do mesmo modo, os argumentos do Parlamento que visam demonstrar que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol prevê modalidades de adoção das medidas de execução reforçadas ou simplificadas relativamente ao procedimento previsto para o efeito no Tratado FUE não podem conduzir o Tribunal de Justiça a declarar que esta disposição constitui uma base jurídica derivada ilegal, cuja aplicação deveria ser afastada por via de exceção (v., por analogia, acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 58, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 48).

73 Por consequência e nestas circunstâncias, sem que seja necessário apreciar a admissibilidade da segunda parte do segundo fundamento nem do terceiro fundamento, há que julgá-los improcedentes (v., neste sentido, acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 59, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 49 e jurisprudência referida) e, por conseguinte, julgar estes fundamentos improcedentes na totalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação de formalidades essenciais

Argumentos das partes

74 O Parlamento sustenta que, na hipótese de o regime anterior ao Tratado de Lisboa continuar a ser aplicável ao caso vertente, a decisão impugnada deveria ter sido adotada por iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão e após consulta do Parlamento, em aplicação do artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, lido em conjugação com o artigo 39.º, n.º 1, UE.

75 Ora, por um lado, a decisão impugnada não foi adotada por iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão. Por outro, a consulta do Parlamento pelo Conselho não foi de molde a satisfazer as exigências do artigo 39.º, n.º 1, UE e do artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol, uma vez que, na opinião do Conselho, essa consulta tinha apenas carácter facultativo.

76 O Conselho considera, pelo contrário, que nem a Decisão Europol, nem o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, nem o artigo 291.º, n.º 2, TFUE, nem o artigo 76.º TFUE exigiam que um ato como a decisão impugnada fosse adotado por iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão.

77 Por outro lado, o Conselho sustenta que já não era obrigado a consultar o Parlamento devido à revogação do artigo 39.º UE pelo Tratado de Lisboa. Segundo o Conselho, impor uma tal obrigação equivaleria, de resto, a acrescentar ao procedimento previsto no artigo 291.º TFUE um elemento que este não prevê e poria assim em causa o equilíbrio institucional estabelecido pelo Tratado de Lisboa.

78 A Hungria alega, por seu turno, que o Conselho cumpriu a obrigação de consulta prescrita no artigo 26.º, n.º 1, da Decisão Europol através do instrumento de consulta voluntária que utilizou.

Apreciação do Tribunal de Justiça

79 Em primeiro lugar, quanto à adoção da decisão impugnada na falta de iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão, impõe-se constatar que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol não prevê tal iniciativa. Resulta, pelo contrário, dessa disposição, lida em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 2009/935, que compete ao Conselho de Administração da Europol propor o aditamento de um Estado terceiro à lista.

80 Por outro lado, resulta das considerações expostas nos n.ºs 62 a 66 do presente acórdão que o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE também não impunha que as medidas de execução no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal fossem adotadas por iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão.

81 Nestas condições, a falta de iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão antes da adoção da decisão impugnada não pode constituir a violação de uma formalidade essencial.

- 82 Em segundo lugar, no que se refere às condições de consulta do Parlamento, importa recordar que a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelas regras aplicáveis de direito da União constitui uma formalidade essencial cuja inobservância acarreta a nulidade do ato em causa (acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 63, e Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 53 e jurisprudência referida).
- 83 Por conseguinte, na medida em que decorre da resposta dada ao segundo e terceiro fundamentos que o Conselho podia validamente basear a decisão impugnada no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol, há que determinar se o Parlamento deveria ter sido consultado antes da adoção de um ato com base nesta disposição.
- 84 Ora, decorre da própria letra da referida disposição que o Conselho era obrigado a consultar o Parlamento antes de modificar a lista.
- 85 Contrariamente ao que o Conselho sustenta, a revogação do artigo 39.º, n.º 1, UE pelo Tratado de Lisboa não põe em causa a obrigação de consultar o Parlamento, uma vez que esta está expressamente prevista pelo artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol.
- 86 De igual modo, o facto de o artigo 291.º TFUE não prever a obrigação de consultar o Parlamento não é pertinente, na medida em que esta obrigação constitui um dos efeitos jurídicos da Decisão Europol mantido após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, por força do artigo 9.º do Protocolo relativo às disposições transitórias (v., por analogia, acórdãos Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 68, Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 58).
- 87 No presente caso, é dado assente que a decisão impugnada foi adotada pelo Conselho após a consulta do Parlamento.
- 88 Não obstante, o Parlamento alega que a circunstância de o Conselho ter procedido a essa consulta apesar de considerar que não era obrigado a fazê-lo constitui a violação de uma formalidade essencial.
- 89 A este respeito, impõe-se constatar que não foi alegado nem está *a fortiori* demonstrado que o erro cometido pelo Conselho sobre o quadro em que devia ter lugar a consulta do Parlamento tenha conduzido, na prática, à limitação do lugar concedido ao Parlamento no processo de adoção da decisão impugnada, ou afetado o conteúdo dessa decisão.
- 90 Importa, em especial, salientar que o Parlamento pôde dar a conhecer ao Conselho a sua posição antes da adoção da referida decisão. De resto, decorre dos próprios termos do parecer apresentado pelo Parlamento no decurso desse procedimento, e das explicações fornecidas por essa instituição na audiência, que considerava, no momento da elaboração do parecer, ter sido consultado pelo Conselho em cumprimento da obrigação de consulta enunciada no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da Decisão Europol.
- 91 Nestas condições, não está demonstrado que o erro cometido pelo Conselho tenha impedido a participação efetiva do Parlamento no procedimento em causa ou prejudicado as condições de exercício, pelo Parlamento, das suas funções (v., neste sentido, acórdãos Parlamento/Conselho, C-392/95, EU:C:1997:28, n.º 14, e Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 81).
- 92 Esta conclusão não é posta em causa pela solução acolhida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Parlamento/Conselho (C-316/91, EU:C:1994:76).
- 93 É certo que o Tribunal de Justiça declarou, nesse acórdão, que a escolha errada de uma base jurídica que não prevê a consulta do Parlamento era suscetível de ofender a prerrogativa do Parlamento, constituída pelo direito de ser consultado quando o direito primário o preveja mesmo que tenha havido uma consulta facultativa (acórdão Parlamento/Conselho, C-316/91, EU:C:1994:76, n.º 14).

- 94 Todavia, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça apenas fez tal declaração a fim de apreciar a admissibilidade de um recurso interposto pelo Parlamento contra um ato do Conselho, sem se pronunciar sobre a questão de saber se um erro cometido pelo Conselho na interpretação da base jurídica aplicável quanto ao caráter obrigatório da consulta do Parlamento constitui, enquanto tal, uma violação de uma formalidade essencial, independentemente dos seus efeitos concretos na participação efetiva do Parlamento num dado procedimento ou nas condições de exercício, pelo Parlamento, das suas funções.
- 95 A solução acolhida pelo Tribunal de Justiça no processo que conduziu àquele acórdão baseava-se parcialmente, além disso, na circunstância de o erro sobre a base jurídica alegada conduzir à exclusão da aplicação de uma disposição que permite ao Parlamento obter, a pedido, a aplicação do procedimento de concertação (acórdão Parlamento/Conselho, C-316/91, EU:C:1994:7, n.º 18), o que não é o caso no presente processo.
- 96 Por outro lado, importa salientar que o Tribunal de Justiça declarou igualmente que a substituição errada de uma base jurídica que impõe a consulta do Parlamento por uma base jurídica que não prevê essa consulta constitui um vício de caráter puramente formal (acórdão Comissão/Conselho, 165/87, EU:C:1988:458, n.º 20). Assim, a circunstância de o Conselho se ter equivocado sobre o quadro jurídico em que deve consultar o Parlamento não é de molde a produzir efeitos no conteúdo da decisão adotada no termo do procedimento considerado.
- 97 Decorre do exposto que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente na totalidade.
- 98 Uma vez que nenhum dos fundamentos invocados pelo Parlamento foi acolhido, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 99 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Parlamento nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.
- 100 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, desse regulamento, a República Checa e a Hungria suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Parlamento Europeu é condenado nas despesas.**
- 3) A República Checa e a Hungria suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas