



Tribunal de Justiça da União Europeia  
Secção Minhota

**Processo M-6/16**

**Construções TimeAgain, Lda.**

**c.**

**Reino de Alegoria**

**Data:**

08/02/2016

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Supremo Tribunal de Alegoria (Reino de Alegoria)

**Data da decisão de reenvio:**

26/01/2016

**Requerente no processo principal:**

Construções TimeAgain, Lda.

**Recorrido no processo principal:**

Reino de Alegoria

## I.

1. A Construções TimeAgain, Lda., sociedade com sede no Reino de Alegoria, dedica-se à produção de um particular tipo de tijolos. Os referidos tijolos apresentam propriedades únicas de economia de energia e os seus custos de produção são muito inferiores aos custos de produção dos tijolos comuns. Muito embora a concorrência no mercado da União Europeia, no que concerne a material de construção sustentável, seja feroz e de a Construções TimeAgain ser relativamente pequena, a empresa tem tido um bom volume de negócios.
2. O Reino de Alegoria é membro da União Europeia desde 1997 e é considerado um Estado-Membro modelo em termos de cooperação leal. Não requereu qualquer exceção aos Tratados aquando da sua adesão à União, tendo ainda acedido totalmente ao Tratado de Lisboa e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Os tribunais de Alegoria são frequentemente apresentados como um modelo exemplar em sede de reenvio prejudicial, quer no que concerne ao cumprimento da obrigação de reenvio, quer no que respeita ao uso da faculdade de reenvio prevista no art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Alegoria é conhecido por levar muito a sério as suas obrigações internacionais e tem excelentes referências em sede de respeito dos direitos humanos. Não tem praticamente havido julgamentos contra Alegoria no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) nos últimos anos.
3. Uma vez que a produção de tijolos gera emissões de dióxido de carbono relativamente elevadas, a empresa Construções TimeAgain é titular de licenças de emissão de dióxido de carbono nos termos da *Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão* de Alegoria, a qual transpõe para o ordenamento jurídico interno a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, JO L 275 de 25.10.2003, pp. 32-46.
4. A Construções TimeAgain é titular de licenças de emissão de dióxido de carbono suficientes para cobrir a totalidade das suas emissões respeitantes ao ano de 2011. Contudo, devido a uma série de infortúnios internos, não lhe foi possível devolver as licenças equivalentes às suas emissões até à data de 30 de abril de 2012. Por decisão administrativa, datada de 5 de junho de 2012, a Agência de Proteção do Ambiente de Alegoria sancionou a Construções TimeAgain, aplicando-lhe uma coima pelas emissões excedentárias no valor de 500.000,00 € (quinhentos mil euros) calculada nos termos do artigo 16.º da Diretiva 2003/87/CE.
5. A Construções TimeAgain impugnou a decisão perante o Tribunal Ambiental de Alegoria, considerando a sanção aplicada desproporcionada em relação à infração cometida nos termos do artigo 49.º, n.º 3, da CDFUE. Com efeito, a empresa era titular de um número de licenças de emissão suficiente para cobrir a totalidade das respetivas emissões de 2012; a não devolução das licenças dentro do prazo legalmente fixado apenas se deveu a problemas administrativos internos e não demonstra qualquer intenção da sua parte em furtar-se ao cumprimento das suas obrigações legais. A empresa sublinhou ainda o facto de, até à ocorrência daquele lamentável infortúnio, ter sempre fielmente respeitado o sistema de controlo de emissões de gases com efeito de estufa e que deviam ser sido devidamente tidos em conta os prejuízos financeiros que a aplicação daquela sanção pecuniária acarretaria para a estabilidade financeira da empresa. Alegou também que a decisão

sancionatória violava a sua liberdade de empresa e os seus direitos de propriedade tal como protegidos pela ordem jurídica da União e, especialmente, pelos artigos 16.º e 17.º da CDFUE.

6. O Tribunal Ambiental de Allegoria, que, de acordo com o direito processual de Allegoria, julga em primeira e última instância os processos relativos a sanções ambientais, ponderou submeter ao Tribunal de Justiça (TJ) questões prejudiciais respeitantes à conformidade da decisão da Agência de Proteção do Ambiente com a CDFUE. Contudo, tendo obtido conhecimento da pendência do processo C-203/12 relativo ao caso *Billerud*, no qual o TJ era chamado a pronunciar-se sobre a interpretação da Diretiva 2003/87/CE num caso semelhante, decidiu aguardar pela prolação do acórdão interpretativo do TJ. No acórdão *Billerud*, de 17 de outubro de 2013, o TJ fixou a seguinte jurisprudência:

*«1) O artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o operador que não tenha devolvido, o mais tardar até 30 de abril do ano em curso, as licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono correspondente às suas emissões do ano anterior escape à aplicação da multa pelas emissões excedentárias que aquele artigo prevê, mesmo que o operador disponha nessa data de um número suficiente de licenças de emissão.*

*2) O artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que o montante da multa de montante fixo previsto nesta disposição não pode ser modulado pelo juiz nacional com base no princípio da proporcionalidade.»*

7. A 24 de outubro de 2013, uma semana após a prolação do acórdão *Billerud*, o Tribunal Ambiental de Allegoria negou provimento ao recurso da Construções TimeAgain. Num acórdão bastante sucinto, o Tribunal Ambiental de Allegoria concluiu simplesmente que a questão relativa à proporcionalidade da sanção havia sido esclarecida pelo TJ, pelo que não estava em posição de fazer uma avaliação contrária à interpretação fixada pelo TJ. Considerou, ainda, demonstrado que não ocorria, no caso, nenhuma situação de força maior que justificasse um resultado diverso.
8. Não sendo possível recorrer das decisões do Tribunal Ambiental de Allegoria, a decisão proferida adquiriu força de caso julgado, ficando a Construções TimeAgain sem outra hipótese senão pagar a coima fixada pela decisão da Agência de Proteção do Ambiente.

## II

9. Paralelamente, a Construções Bonança, Lda., sediada na República de Balloonía, que não aderiu à União Europeia, foi também ela sancionada pela Autoridade de Proteção Ambiental de Balloonía por razões idênticas às que motivaram a aplicação da coima à Construções TimeAgain em Alegoria. A Construções Bonança impugnou a decisão junto dos tribunais competentes de Balloonía. Depois de esgotadas as vias internas de recurso, decidiu apresentar uma queixa no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), considerando lesado o seu direito de propriedade em razão do caráter desproporcionado da sanção aplicada.
10. Por acórdão datado de 1 de dezembro de 2014, o TEDH concluiu que a sanção aplicada à Construções Bonança violava o seu direito de propriedade tal como protegido pelo artigo 1.º do Protocolo I da CEDH, do qual o Estado de Balloonía é signatário. O TEDH sublinhou que qualquer interferência com a normal fruição da propriedade deve respeitar um justo equilíbrio entre, por um lado, o interesse geral da comunidade e, por outro, as exigências de proteção dos direitos fundamentais. O TEDH sublinhou que a avaliação da proporcionalidade de uma medida restritiva de um direito fundamental, como o direito de propriedade, não pode ser efetuada sem se atender às circunstâncias específicas do caso concreto. Ora, uma vez que a Construções Bonança (i) detinha quotas suficientes para a emissão de gases, (ii) não havia sido demonstrada má fé da sua parte, (iii) que a sanção aplicada podia ser causadora da falência da empresa em razão do seu tamanho relativamente modesto e (iv) que não se podia afirmar que o atraso da Construções Bonança na aquisição das licenças de emissão de gases tinha tido um efeito negativo para a proteção do ambiente, a sanção concretamente aplicada não podia ser considerada proporcional. O TEDH condenou, em consequência, o Estado de Balloonía no pagamento de uma indemnização de 1.000.000,00 € (um milhão de euros), que incluía o valor da coima, juros e despesas.

## III

11. Quando tomou conhecimento da prolação pelo TEDH do seu acórdão relativo ao caso da Construções Bonança, e não havendo qualquer outra via prevista no direito de Alegoria para solucionar o seu problema, a Construções TimeAgain intentou uma ação de responsabilidade contra o Reino de Alegoria, alegando que este Estado havia violado, por ação e/ou omissão, os seus direitos fundamentais tal como protegidos pela ordem jurídica da União nos termos do art. 6.º do TUE e, em especial, o seu n.º 3, bem como nos termos do art. 52.º, n.º 3, da CDFUE. A ação foi proposta junto do Supremo Tribunal de Alegoria que, de acordo com o direito processual de Alegoria, julga em primeira e última instância das ações de responsabilidade intentadas contra o Estado.
12. Ainda que fundando o seu pedido indemnizatório no princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito União, a Construções TimeAgain sustenta que o Supremo Tribunal de Alegoria não devia exigir a demonstração de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União como condição constitutiva da responsabilidade do Estado e, assim, do reconhecimento em seu favor de um direito à indemnização, uma vez que estava em causa a violação de direitos fundamentais. A Construções TimeAgain alega (i) que tal exigência limita o exercício dos direitos que lhe são reconhecidos nos termos do artigo 47.º da CDFUE, (ii) que não deveria ser aplicada em ações tendentes ao reembolso de despesas incompatíveis com o

direito da União e que, em qualquer caso, (iii) o direito nacional de Allegoria não formula tal exigência em relação a danos causados em violação da Constituição de Allegoria. Em concreto, a Construções TimeAgain demanda o reembolso integral da coima paga acrescida de juros a uma taxa de 5% a contar desde a data do pagamento.

13. Na sua contestação, o Reino de Allegoria tem como posição que nenhuma das suas autoridades, administrativas e judiciais, violou o direito da União. Considera, adicionalmente, que uma eventual violação que possa ser demonstrada não será, em qualquer caso, suficientemente caracterizada para sustentar a responsabilidade do Estado. O Reino de Allegoria considera, pois, injusto ser chamado à responsabilidade quando lealmente respeita o direito da União. Sublinha que o facto de República de Balloonina ter sido condenada no pagamento de uma indemnização à Construções Bonança por decisão do TEDH em nada deve influir na decisão a ser tomada na ação de responsabilidade pendente no Supremo Tribunal de Allegoria.

#### IV

14. Considerando as dúvidas suscitadas respeitantes à interpretação do direito da União, o Supremo Tribunal de Allegoria suspendeu a instância e, ao abrigo do art. 267.º do TFUE, colocou ao TJ as seguintes questões prejudiciais:

1. **Em circunstâncias como as do processo pendente, deve considerar-se verificada uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça em sede de responsabilidade do Estado e, em caso de resposta afirmativa, será essa violação imputável ao Estado de Allegoria?**
2. **Deve exigir-se a verificação de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça quando esteja em causa a violação de direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica da União e, em particular, na CDFUE e, se assim for, estará esta exigência satisfeita num caso como o apresentado?**

15. O despacho de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça a 8 de fevereiro de 2016, tendo-lhe sido atribuído o número de processo M-6/16. Nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Secretário do Tribunal notificou a Construções TimeAgain, Lda., na qualidade de requerente, e o Governo de Allegoria, na qualidade de recorrido, bem como os demais Estados-Membros e a Comissão Europeia. As partes requerente e recorrida, bem como os Estados-Membros que assim pretenderem e a Comissão Europeia, deverão apresentar as suas observações escritas até 6 de maio de 2016. O Advogado-Geral deverá apresentar as suas Conclusões no mesmo prazo. A audiência de alegações está agendada o dia 18 de maio de 2016.