Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

22 de setembro de 2016*

«Recurso de anulação — Cooperação policial e judiciária em matéria penal — Intercâmbio automatizado de dados — Registo de veículos — Dados dactiloscópicos — Quadro jurídico aplicável na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa — Disposições transitórias — Base jurídica derivada — Distinção entre os atos legislativos e as medidas de execução — Consulta do Parlamento Europeu — Iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão Europeia — Regras de votação»

Nos processos apensos C-14/15 e C-116/15,

que têm por objeto dois recursos de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interpostos, respetivamente, em 14 de janeiro e 6 de março de 2015,

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 M.-M. Joséphidès, K. Michoel e K. Pleśniak, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e A. Lippstreu, na qualidade de agentes,

e

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson e L. Swedenborg, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

* Língua do processo: francês.

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Com as suas petições nos processos C-14/15 e C-116/15, o Parlamento Europeu pede a anulação, respetivamente, por um lado, da Decisão 2014/731/UE do Conselho, de 9 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado de dados de registo de veículos (DRV) em Malta (JO 2014, L 302, p. 56), da Decisão 2014/743/UE do Conselho, de 21 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado no que respeita a dados de registo de veículos (DRV) em Chipre (JO 2014, L 308, p. 100), e da Decisão 2014/744/UE do Conselho, de 21 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado no que respeita a dados de registo de veículos (DRV) na Estónia (JO 2014, L 308, p. 102), e, por outro lado, da Decisão 2014/911/UE do Conselho, de 4 de dezembro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado de dados no que respeita a dados dactiloscópicos na Letónia (JO 2014, L 360, p. 28) (a seguir, em conjunto, «decisões impugnadas»).

Quadro jurídico

Tratado de Prüm

2 O artigo 34.º, n.º 2, do Tratado entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos e a República da Áustria, relativo ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiras e a migração ilegal, assinado em Prüm (Alemanha), em 27 de maio de 2005 (a seguir «Tratado de Prüm»), tem a seguinte redação:

«A transmissão de dados pessoais prevista no presente Tratado só pode ser iniciada quando as disposições do presente capítulo tiverem sido transpostas para o direito nacional no território das partes contratantes que participem na transmissão. O Comité dos Ministros referidos no artigo 43.º declara por decisão se estas condições estão reunidas.»

3 O artigo 43.º, n.º 1, deste tratado prevê:

«As partes contratantes criam um comité composto pelos ministros das partes contratantes. Este Comité dos Ministros toma as decisões necessárias à transposição e à aplicação do presente Tratado. As decisões do Comité dos Ministros são tomadas por unanimidade de todas as partes contratantes.»

Direito da União

Decisão 2008/615/JAI

4 O considerando 1 da Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras (JO 2008, L 210, p. 1), tem a seguinte redação:

«Na sequência da entrada em vigor do [Tratado de Prüm], é apresentada a presente iniciativa [...] com o objetivo de incorporar o conteúdo das disposições do Tratado de Prüm no quadro jurídico da União Europeia.»

5 O artigo 1.º desta decisão dispõe:

«Pela presente decisão, os Estados-Membros pretendem intensificar a cooperação transfronteiras em matérias abrangidas pelo Título VI do Tratado [UE], em especial o intercâmbio de informações entre autoridades responsáveis pela prevenção e pela investigação de infrações penais. Para esse efeito, a presente decisão contém regras nos seguintes domínios:

a) Disposições relativas às condições e ao procedimento para a transferência automatizada de perfis de ADN, de dados dactiloscópicos e de certos dados nacionais do registo de matrícula de veículos (Capítulo 2);

[...]»

6 O capítulo 6 da referida decisão contém disposições gerais relativas à proteção de dados no contexto do intercâmbio de informações previsto pela mesma decisão.

7 O artigo 25.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão 2008/615, que figura no capítulo 6, tem a seguinte redação:

«2. A transmissão de dados pessoais ao abrigo da presente decisão só pode ser efetuada quando as disposições do presente capítulo tenham sido incorporadas na legislação nacional, no território dos Estados-Membros que participem nessa transmissão. O Conselho decide, por unanimidade, se está cumprido este requisito.

3. O n.º 2 não se aplica aos Estados-Membros que já iniciaram a transmissão de dados pessoais tal como prevista na presente decisão em aplicação do [Tratado de Prüm].»

8 Nos termos do artigo 33.º desta decisão, com a epígrafe «Medidas de execução», o Conselho, deliberando por maioria qualificada e após consulta do Parlamento, aprova as medidas necessárias à aplicação desta decisão a nível da União.

Decisão 2008/616/JAI

9 O artigo 20.º da Decisão 2008/616/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, referente à execução da Decisão 2008/615/JAI (JO 2008, L 210, p. 12), tem a seguinte redação:

«1. O Conselho toma as decisões a que se refere o n.º 2 do artigo 25.º da Decisão [2008/615] com base num relatório de avaliação que, por sua vez, se baseia num questionário.

2. No que respeita ao intercâmbio automatizado de dados previsto no capítulo 2 da Decisão [2008/615], o relatório de avaliação baseia-se também numa visita de avaliação e num ensaio-piloto a realizar quando o Estado-Membro em causa tiver comunicado ao Secretariado-Geral as informações previstas na primeira frase do n.º 2 do artigo 36.º da Decisão [2008/615].

3. Do capítulo 4 do anexo da presente decisão constam mais informações pormenorizadas sobre este procedimento.»

Decisões impugnadas

10 As decisões impugnadas, que visam, por um lado, a Decisão 2008/615, nomeadamente o seu artigo 25.º, e, por outro, a Decisão 2008/616, designadamente o seu 20.° e o capítulo 4 do seu anexo, preveem, nos seus considerandos 1 a 3:

«(1) Nos termos do protocolo relativo às disposições transitórias, anexo ao Tratado [UE], ao Tratado [FUE] e ao Tratado [CEEA], os efeitos jurídicos dos atos das instituições, órgãos e organismos da União adotados antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa são preservados enquanto esses atos não forem revogados, anulados ou alterados em aplicação dos Tratados.

(2) Por conseguinte, é aplicável o artigo 25.º da Decisão [2008/615], cabendo ao Conselho decidir por unanimidade se os Estados-Membros aplicaram ou não as disposições do capítulo 6 da referida decisão.

(3) O artigo 20.º da Decisão [2008/616] dispõe que as decisões a que se refere o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão [2008/615] devem ser tomadas com base num relatório de avaliação, que, por sua vez, se baseia num questionário. No que respeita ao intercâmbio automatizado de dados previsto no capítulo 2 da Decisão [2008/615], o relatório de avaliação baseia-se numa visita de avaliação e num ensaio-piloto.»

11 O artigo 1.º da Decisão 2014/731 dispõe:

«Para efeitos da consulta automatizada de dados de registo de veículos (DRV), Malta aplicou integralmente as disposições gerais relativas à proteção de dados previstas no capítulo 6 da Decisão [2008/615], estando habilitada a receber e a transmitir dados pessoais nos termos do artigo 12.º dessa decisão a partir do dia de entrada em vigor da presente decisão.»

12 O artigo 1.º da Decisão 2014/743 precisa:

«Para efeitos da consulta automatizada de dados de registo de veículos (DRV), Chipre aplicou integralmente as disposições gerais relativas à proteção de dados previstas no [c]apítulo 6 da Decisão [2008/615], estando habilitada a receber e a transmitir dados pessoais nos termos do artigo 12.º da referida decisão, a partir da data de entrada em vigor da presente decisão.»

13 O artigo 1.º da Decisão 2014/744 tem a seguinte redação:

«Para efeitos da consulta automatizada de dados de registo de veículos (DRV), a Estónia aplicou integralmente as disposições gerais relativas à proteção de dados previstas no [c]apítulo 6 da Decisão [2008/615], estando habilitada a receber e a transmitir dados pessoais nos termos do artigo 12.º da referida decisão, a partir da data de entrada em vigor da presente decisão.»

14 O artigo 1.º da Decisão n.º 2014/911 tem a seguinte redação:

«Para efeitos de consulta automatizada de dados dactiloscópicos, a Letónia aplicou integralmente as disposições gerais relativas à proteção de dados previstas no capítulo 6 da Decisão [2008/615], estando habilitada a receber e a transmitir dados pessoais nos termos do artigo 9.º da referida decisão a partir da data de entrada em vigor da presente decisão.»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

15 O Parlamento pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular as decisões impugnadas e

— condenar o Conselho nas despesas.

16 O Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento aos recursos no que diz respeito ao primeiro fundamento, bem como à primeira parte e aos dois primeiros elementos da segunda parte do segundo fundamento. Quanto ao terceiro elemento da segunda parte do segundo fundamento, o Conselho deixa a matéria à consideração do Tribunal de Justiça;

— a título subsidiário, em caso de anulação das decisões impugnadas, manter os respetivos efeitos até à sua substituição por novos atos; e

— condenar o Parlamento nas despesas.

17 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de abril de 2015, os processos C-14/15 e C-116/15 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

18 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de junho de 2015, a República Federal da Alemanha e o Reino da Suécia foram autorizados a intervir em apoio do Conselho nos processos C-14/15 e C-116/15. No entanto, a República Federal da Alemanha não participou em nenhuma fase do presente processo.

Quanto aos recursos

19 O Parlamento invoca dois fundamentos em apoio dos seus recursos, relativos, respetivamente, à escolha de uma base jurídica incorreta ou ilegal das decisões impugnadas e à violação das formalidades essenciais aquando da adoção das referidas decisões.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à escolha de uma base jurídica incorreta ou ilegal

Argumentos das partes

20 A título preliminar, o Parlamento avança que o artigo 9.º do Protocolo (n.º 36) relativo às disposições transitórias (a seguir «protocolo relativo às disposições transitórias»), relativo aos atos adotados com base no Tratado da União Europeia antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, deve ser interpretado no sentido de que apenas mantém os efeitos substantivos dos atos do antigo «terceiro pilar» e não os procedimentos decisórios a que estes atos se referem. Portanto, esses procedimentos já não podem ser utilizados, uma vez que já não figuram nos tratados.

21 O Parlamento salienta que as decisões impugnadas se baseiam no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 e defende que se deve interpretar esta disposição como instituindo um procedimento relativo à adoção de atos legislativos.

22 A este respeito, alega que, no momento da adoção dessa decisão, o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE previa dois procedimentos distintos para a adoção dos atos legislativos e das medidas de execução e que apenas o procedimento relativo aos atos legislativos implicava uma decisão do Conselho por unanimidade, como a exigida pelo artigo 25.º, n.º 2, da referida decisão. Além disso, a adoção das medidas de execução da referida decisão era especificamente regida pelo seu artigo 33.º, o que implicava que as medidas adotadas com base noutra disposição da Decisão 2008/615 não podiam ser qualificadas de «medidas de execução». Por último, enquanto, na sequência da interposição do recurso do Parlamento que deu origem ao acórdão de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho (C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223), o Conselho tinha acrescentado a palavra «execução» ao título de diversas decisões adotadas com base em atos incluídos no antigo «terceiro pilar», esta instituição não procedeu a uma alteração comparável do título das decisões impugnadas.

23 Ora, na medida em que o legislador da União nunca é obrigado a delegar ou conferir poder, um determinado ato pode por vezes ser adotado como um ato legislativo ou como uma medida de execução, em função da escolha feita pelo referido legislador.

24 Assim, as decisões impugnadas deviam ser consideradas atos legislativos e deviam, portanto, ter tido as mesmas bases jurídicas que a Decisão 2008/615, conforme alteradas pelo Tratado de Lisboa, a saber, o artigo 82.º, n.º 1, alínea d), e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), TFUE.

25 A título subsidiário, o Parlamento alega que, mesmo que o Tribunal de Justiça considere que os artigos 82.° TFUE e 87.° TFUE não constituem as bases jurídicas adequadas para a adoção das decisões impugnadas, estas devem em todo o caso ser anuladas, devido à ilegalidade *ab initio* do artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615, base jurídica utilizada pelo Conselho.

26 A este respeito, o Parlamento alega que o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 cria uma base jurídica derivada que aligeira as modalidades previstas nos Tratados para a adoção de atos legislativos no domínio em causa, uma vez que não prevê a iniciativa prévia de um Estado-Membro ou da Comissão Europeia nem a consulta do Parlamento, ao passo que estes elementos eram exigidos pelo artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, aplicável à data da adoção da Decisão 2008/615.

27 Além disso, se o Tribunal de Justiça considerar que as decisões impugnadas constituem medidas de execução, o procedimento instituído no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 afasta-se do Tratado da UE, não apenas no que diz respeito ao regime da iniciativa e à inexistência de consulta do Parlamento, mas também na medida em que exige uma decisão unânime do Conselho em vez de uma decisão desta instituição por maioria qualificada.

28 O Conselho considera que o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 cria uma reserva de poder de execução a seu favor. As decisões impugnadas são, pois, medidas de execução e não atos legislativos.

29 A este respeito, argumenta que a tese do Parlamento, segundo a qual o facto de este artigo prever um voto por unanimidade indica que este visa adotar atos legislativos, viola a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual é a base jurídica que determina o procedimento a seguir e não o inverso.

30 Além disso, os termos utilizados no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615, a sistemática geral desta disposição e a circunstância de os atos adotados com base na referida disposição serem desprovidos de objetivos autónomos permite determinar que estes atos são medidas de execução da referida decisão.

31 No que diz respeito à alegada ilegalidade do artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615, o Conselho salienta que decorre dos acórdãos de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho (C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223), e de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho (C-540/13, EU:C:2015:224), que a diferença entre os procedimentos previstos por esta disposição e os Tratados não pode implicar a ilegalidade desta, devendo antes realizar-se uma interpretação conforme.

32 No que diz respeito mais especificamente à exigência de um voto por unanimidade, o Conselho considera que o argumento do Parlamento se baseia num mal-entendido resultante de uma redação infeliz do artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615.

33 Assim, apesar de uma decisão unânime do Conselho estar ordinariamente prevista pela referência à «adoção de uma decisão pelo Conselho, decidindo por unanimidade», esta disposição utiliza a expressão mais ambígua «decide, por unanimidade».

34 Neste contexto, o Conselho considera, com base na sistemática geral da Decisão 2008/615 e dos termos que esta emprega, que o procedimento em causa comporta na realidade duas etapas. Num primeiro momento, o Conselho deve proceder à constatação factual de que está preenchido o requisito referido no artigo 25.º, n.º 2, desta, o que implica um conjunto de acordos, expressos ou tácitos, de todos os Estados-Membros. Esta etapa é imposta pela necessidade real de assegurar a integridade e a segurança do sistema de intercâmbio de dados entre os Estados-Membros. Num segundo momento, o Conselho toma uma decisão, por maioria qualificada, sobre a fixação de uma data de início das transmissões.

35 Um sistema comparável, caracterizado pela combinação de uma fase de verificação consensual do bom funcionamento de uma dada rede e de uma fase de decisão formal do Conselho na sequência dessa verificação, preside à adoção de diversos instrumentos jurídicos.

36 No que diz respeito à Decisão 2008/615, devido ao contexto histórico desta, a saber, a integração do mecanismo instituído pelo Tratado de Prüm no quadro jurídico da União, o legislador da União não distinguiu suficientemente as duas etapas do procedimento em causa, ao traduzir o consenso da primeira fase e a maioria qualificada da segunda fase numa única exigência, de uma unanimidade referente à etapa consensual prévia.

Apreciação do Tribunal de Justiça

37 Importa antes de mais constatar que resulta claramente da letra das decisões impugnadas que estas se baseiam no artigo 25.º da Decisão 2008/615 e no artigo 20.º da Decisão 2008/616 (v., por analogia, acórdãos de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.os 28 a 31, e de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.os 23 a 26), limitando-se, de resto, este último artigo a precisar os requisitos de adoção das decisões referidas no artigo 25.º da Decisão 2008/615.

38 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um ato da União Europeia deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de ser 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).

39 Ora, as partes não estão em desacordo quanto à relação entre o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 e a finalidade ou o conteúdo das decisões impugnadas.

40 No entanto, o Parlamento sustenta, por um lado, que esta disposição já não pode servir de base jurídica à adoção de novos atos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e, por outro, que esta é, em todo o caso, ilegal.

41 Quanto ao argumento do Parlamento segundo o qual o procedimento previsto no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 já não pode ser aplicado após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, importa recordar 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 (acórdão de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 68 e jurisprudência referida).

42 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.

43 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que este artigo deve ser interpretado no sentido de que implica que uma disposição de um ato regularmente adotado com base no Tratado UE antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que prevê modalidades de adoção de outras medidas, continua a produzir os seus efeitos jurídicos enquanto não for revogada, anulada ou alterada, e permite a adoção das referidas medidas em aplicação do procedimento por ela definido (v., neste sentido, acórdãos de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 47, e de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 70).

44 Daqui decorre que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa não exclui, enquanto tal, a adoção de atos como as decisões impugnadas no âmbito do procedimento definido no artigo 25.º da Decisão 2008/615. Por conseguinte, o argumento do Parlamento segundo o qual tais atos se devem basear necessariamente no artigo 82.º, n.º 1, alínea d), e no artigo 87.º, n.º 2, alínea a), TFUE não procede.

45 Assim, o primeiro fundamento invocado pelo Parlamento em apoio dos seus recursos só pode ser acolhido se for estabelecida a ilegalidade do artigo 25, n.º 2, da Decisão 2008/615.

46 O Parlamento alega que é esse o caso, na medida em que resulta desse artigo que as modalidades de adoção que este institui para medidas como as decisões impugnadas diferem das que decorrem do procedimento previsto para este fim pelos Tratados.

47 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 (acórdão de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 43 e jurisprudência referida).

48 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 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 deve ser apreciada à luz das disposições que regiam, à data da adoção desta decisão, a adoção de medidas como as decisões impugnadas a saber, o artigos 34.º, n.º 2, alínea c), e o artigo 39.º, n.º 1, UE (v., neste sentido, acórdãos de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 35, e de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 59).

49 Resulta destas disposições que o Conselho, deliberando por unanimidade por iniciativa de qualquer Estado-Membro ou da Comissão, pode adotar atos legislativos para qualquer fim conforme aos objetivos do título VI do Tratado UE, excluindo todavia os domínios referidos no artigo 34.º, n.º 2, alíneas a) e b), UE, e, deliberando por maioria, adota as medidas necessárias para dar execução aos referidos atos ao nível da União (v., neste sentido, acórdão de 10 de setembro de 2015,

Parlamento/Conselho, C-363/14, EU:C:2015:579, n.os 60 a 66). Em ambos os casos, estas medidas só podem ser adotadas após consulta do Parlamento (v., neste sentido, acórdão de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-540/13, EU:C:2015:224, n.º 36).

50 Resulta do exposto que o procedimento fixado pelo direito primário ao qual o procedimento previsto no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 deve corresponder será diferente consoante os atos adotados em aplicação desta disposição devam ser considerados atos legislativos ou medidas de execução.

51 Neste contexto, importa salientar que o Parlamento não contesta o facto de que o legislador da União tinha a possibilidade de prever a adoção de atos como as decisões impugnadas enquanto medidas de execução. Em contrapartida, defende que o referido legislador escolheu não utilizar essa faculdade e, pelo contrário, decidiu reservar para si o poder de adotar estes atos.

52 Assim, contrariamente ao que alega o Conselho, este argumento do Parlamento não pode ser rejeitado pelo simples facto de ser facto assente, sendo caso disso, que decorre da finalidade e do conteúdo dos atos referidos no artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 que a sua adoção pode ser delegada numa autoridade de execução, desde que estes não estabeleçam os elementos essenciais de uma regulamentação de base, cuja adoção necessita da realização de escolhas políticas que pertencem exclusivamente às responsabilidades próprias do legislador da União.

53 Com efeito, o desacordo entre as partes não incide sobre este ponto mas antes sobre a questão de saber se, ao adotar o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615, o legislador da União decidiu atribuir ao Conselho uma competência legislativa derivada ou um simples poder de execução.

54 A este respeito, é forçoso constatar que esta disposição não qualifica expressamente os atos cuja adoção permite.

55 No entanto, resulta da redação do ato adotado pelo Conselho neste contexto que este visa apenas garantir que o capítulo 6 da Decisão 2008/615, que estabelece as disposições gerais relativas à proteção de dados, foi devidamente executado no território de um Estado-Membro com vista a permitir a transmissão para esse Estado-Membro de dados pessoais prevista pela referida decisão.

56 Decorre tanto das condições de adoção deste ato como dos seus efeitos que o legislador entendeu limitar estritamente o objeto do referido ato à execução do quadro estabelecido pela Decisão 2008/615, sem confiar ao Conselho a tarefa de operar, aquando da adoção do referido ato, escolhas políticas significativas.

57 Esta interpretação é confirmada pelo contexto em que se insere o artigo 25.º, n.º 2, da referida decisão, que deve ser tido em conta com vista à interpretação desta disposição (v., neste sentido, acórdão de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, n.º 34).

58 Assim, esta disposição figura num capítulo da referida decisão que tem por objeto precisar os requisitos que permitem a aplicação, em Estados-Membros diferentes dos referidos no seu artigo 25.º, n.º 3, dos mecanismos de intercâmbio de informações criados pela decisão.

59 Importa também salientar que decorre do artigo 20.º da Decisão 2008/616 e do seu anexo 4, para o qual o referido artigo remete, que atos como as decisões impugnadas devem ser adotados na sequência de um procedimento de avaliação essencialmente técnica conduzida por um grupo de trabalho do Conselho e por uma equipa de peritos.

60 Estes diferentes elementos, combinados com a inexistência, na Decisão 2008/615, de qualquer referência à adoção de um ato legislativo ou a uma eventual vontade de o legislador da União reservar para si a competência de regular o domínio em causa, são de molde a indicar que este, ao adotar o artigo 25.º, n.º 2, da referida decisão, decidiu confiar ao Conselho o cuidado de adotar medidas necessárias para dar execução à referida decisão ao nível da União.

61 Esta análise não pode ser posta em causa pelos argumentos apresentados pelo Parlamento.

62 Em primeiro lugar, o facto de o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 precisar que o Conselho «decide, por unanimidade» não basta para demonstrar que o legislador pretendeu assim referir-se ao procedimento previsto no artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE para a adoção de atos legislativos.

63 Com efeito, embora este procedimento exija efetivamente que o Conselho decida por unanimidade, o simples enunciado desta regra de voto sem menção de outras exigências do referido procedimento, a saber, a iniciativa de um Estado-Membro ou da Comissão e a consulta do Parlamento, não pode ser visto como indicação clara da vontade de o legislador da União prever a respetiva aplicação.

64 Esta análise é confirmada pelo contexto histórico que envolve a adoção da Decisão 2008/615. Com efeito, como salienta o considerando 1 da referida decisão, esta tem por fim integrar, em substância, o disposto no Tratado de Prüm no quadro jurídico da União. Ora, o artigo 34.º, n.º 2, do referido Tratado previa um mecanismo próximo do instituído pelo artigo 25.º, n.º 2, da referida decisão, que implicava designadamente, em aplicação do artigo 43.º, n.º 1, do referido Tratado, uma decisão unânime dos ministros dos Estados que são partes no mesmo.

65 Em segundo lugar, não é determinante a circunstância de o artigo 33.º da Decisão 2008/615 conferir ao Conselho o poder de adotar medidas de execução desta.

66 Com efeito, o artigo 33.º e o artigo 25.º, n.º 2, desta decisão parecem ter funções sensivelmente diferentes. Assim, enquanto o primeiro, que reflete simplesmente o poder conferido ao Conselho pelo artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE, visa, de uma forma geral, a adoção de medidas de execução da referida decisão, o segundo prevê a adoção de medidas específicas no âmbito de um procedimento, especialmente previsto pelo legislador da União, de autorização da transmissão de dados pessoais para Estados-Membros diferentes dos referidos no artigo 25.º, n.º 3, da referida decisão.

67 Assim, o facto de o legislador da União ter decidido consagrar o artigo 33.º da Decisão 2008/615 às medidas de execução desta decisão não pode, enquanto tal, implicar que os atos adotados com base no artigo 25.º, n.º 2, desta já não possam ser qualificados de «medidas de execução» e devam ser considerados atos legislativos.

68 Em terceiro lugar, a circunstância de o Conselho não ter escolhido intitular os atos efetivamente adotados com esse fundamento de «decisões de execução» não pode, atendendo à inexistência de consequência jurídica desta escolha e à data em que a mesma ocorreu, ser invocada de forma útil em apoio da argumentação do Parlamento.

69 Por conseguinte, o artigo 25.º, n.º 2, da Decisão 2008/615 deve ser interpretado no sentido de que prevê a adoção, pelo Conselho, decidindo por unanimidade, de medidas de execução desta decisão.

70 A este respeito, o argumento do Conselho segundo o qual esta disposição deveria ser lida no sentido de que prevê um procedimento em duas fases, que inclui uma decisão por consenso seguida de uma decisão por maioria qualificada, é incompatível como a redação clara da referida disposição, nos termos da qual «o Conselho decide, por unanimidade», e não encontra, de resto, qualquer apoio noutros elementos da Decisão 2008/615.

71 Nestas condições, a circunstância de outros atos da União preverem um procedimento desta ordem ou de este ser justificado por razões políticas imperiosas, mesmo supondo que as mesmas estão demonstradas, não leva, em qualquer caso, a que a interpretação proposta pelo Conselho do artigo 25.º, n.º 2, desta decisão possa ser acolhida.

72 Resulta de todas as considerações precedentes que, ao exigir que medidas necessárias para executar a Decisão 2008/615 ao nível da União sejam adotadas pelo Conselho decidindo por unanimidade, ao passo que o artigo 34.º, n.º 2, alínea c), UE previa que estas medidas deviam ser adotadas pelo Conselho por maioria qualificada, o artigo 25.º, n.º 2, da referida decisão institui ilegalmente modalidades de adoção de medidas, como as decisões impugnadas, reforçadas relativamente ao procedimento previsto para este efeito pelos Tratados.

73 Daqui decorre que o primeiro fundamento invocado pelo Parlamento é procedente e que as decisões impugnadas devem, por conseguinte, ser anuladas.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação de formalidades essenciais

74 Uma vez que o primeiro fundamento do Parlamento foi julgado procedente e que as decisões impugnadas devem, por conseguinte, ser anuladas, não é necessário apreciar o segundo fundamento invocado pelo Parlamento em apoio dos seus recursos.

Quanto ao pedido de manutenção dos efeitos das decisões impugnadas

75 O Conselho pede que o Tribunal de Justiça, caso anule as decisões impugnadas, ordene a manutenção dos respetivos efeitos até à sua substituição por novos atos. O Parlamento esclarece que não se opõe a este pedido.

76 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça pode, quando o considere necessário, indicar quais os efeitos do ato anulado que devem ser considerados definitivos.

77 No presente caso, anular decisões impugnadas sem prever a manutenção dos respetivos efeitos poderia afetar a eficácia do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros para efeitos da deteção de infrações penais e de inquéritos nessa matéria e, assim, a manutenção da ordem pública e da segurança pública. Ora, apesar de ter pedido a anulação das referidas decisões pelo facto de o Conselho ter utilizado uma base jurídica ilegal, o Parlamento não contesta a finalidade nem o conteúdo daquelas.

78 Consequentemente, há que ordenar a manutenção dos efeitos das decisões impugnadas até à entrada em vigor de novos atos que as substituam.

Quanto às despesas

79 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento pedido a condenação do Conselho nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

80 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, desse regulamento, a República Federal da Alemanha e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

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

1) **São anuladas a Decisão 2014/731/UE do Conselho, de 9 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado de dados de registo de veículos (DRV) em Malta, a Decisão 2014/743/UE do Conselho, de 21 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado no que respeita a dados de registo de veículos (DRV) em Chipre, a Decisão 2014/744/UE do Conselho, de 21 de outubro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado no que respeita a dados de registo de veículos (DRV) na Estónia, e a Decisão 2014/911/UE do Conselho, de 4 de dezembro de 2014, relativa ao lançamento do intercâmbio automatizado de dados no que respeita a dados dactiloscópicos na Letónia.**

2) **Os efeitos das Decisões 2014/731, 2014/743, 2014/744 e 2014/911 são mantidos até à entrada em vigor de novos atos que as substituam.**

3) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**

4) **A República Federal da Alemanha e o Reino da Suécia suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas