



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-263/14

**Parlamento Europeu
contra
Conselho da União Europeia**

«Recurso de anulação — Política externa e de segurança comum (PESC) — Decisão 2014/198/PESC — Acordo entre a União Europeia e a República Unida da Tanzânia sobre as condições de transferência, da força naval liderada pela União Europeia para a República Unida da Tanzânia, de pessoas suspeitas de atos de pirataria e dos bens conexos apreendidos — Escolha da base jurídica — Dever de informar o Parlamento Europeu imediata e plenamente em todas as fases do processo de negociação e celebração de acordos internacionais — Manutenção dos efeitos da decisão em caso de anulação»

Sumário — Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016

1. *União Europeia — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos das instituições — Atos adotados no quadro da política externa e de segurança comum — Alcance da fiscalização — Fiscalização da escolha da base jurídica*

(Artigo 40.º TUE; artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE)

2. *Atos das instituições — Escolha da base jurídica — Critérios — Ato da União que prossegue uma dupla finalidade ou que tem uma dupla componente — Referência à finalidade ou à componente principal ou preponderante — Decisão 2014/198 relativa à celebração do Acordo entre a União e a República Unida da Tanzânia — Objetivo que permite a transferência para esse Estado terceiro das pessoas capturadas no âmbito da operação militar da União na Somália — Adoção com base apenas no artigo 37.º TUE*

(Artigo 37.º TUE; artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, TFUE; Ação Comum do Conselho 2008/851, artigo 12.º; Decisão 2014/198/PESC do Conselho)

3. *Acordos internacionais — Acordos da União — Negociação e conclusão — Direito de informação do Parlamento — Alcance — Acordos em matéria de política externa e de segurança comum*

(Artigo 21.º, n.º 3, TUE; artigo 218.º, n.º 10, TFUE)

4. *Política externa e de segurança comum — Acordos internacionais — Acordo entre a União e a República Unida da Tanzânia sobre as condições de transferência, no âmbito da operação militar da União na Somália, de pessoas suspeitas de atos de pirataria e dos bens conexos apreendidos — Adoção da decisão de assinatura do acordo em nome da União que não respeita o direito de informação do Parlamento — Inadmissibilidade — Anulação*

(Artigo 218.º, n.º 10, TFUE; Decisão 2014/198/PESC do Conselho)

1. Quanto aos atos adotados com base numa disposição relativa à Política Externa e de Segurança Comum, incumbe ao Tribunal de Justiça assegurar, nomeadamente, a título do artigo 275.º, segundo parágrafo, primeiro membro de frase, TFUE e do artigo 40.º TUE, que a execução desta política não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do Tratado FUE. A escolha da base jurídica adequada de um ato da União reveste uma importância de natureza constitucional, uma vez que o recurso a uma base jurídica errada é suscetível de invalidar esse ato, nomeadamente, quando a base jurídica adequada prevê um processo de adoção diferente daquele que foi efetivamente seguido.

(cf. n.º 42)

2. A escolha da base jurídica de um ato da União, incluindo aquele adotado tendo em vista a celebração de um acordo internacional, deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato. Se o exame desse ato demonstrar que este prossegue duas finalidades ou que tem duas componentes e se uma dessas finalidades ou dessas componentes for identificável como sendo principal e a outra apenas acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante. A título excecional, se estiver assente, pelo contrário, que o ato prossegue simultaneamente vários objetivos ou tiver várias componentes que estão indissociavelmente ligadas, sem que uma seja acessória da outra, de modo que diferentes disposições do Tratado sejam aplicáveis, tal medida deve assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes.

Quanto ao Acordo entre a União Europeia e a República Unida da Tanzânia sobre as condições de transferência, da força naval aí liderada pela União (EUNAVFOR), de pessoas suspeitas de atos de pirataria e dos bens conexos apreendidos, este foi celebrado em aplicação do artigo 12.º da Ação Comum 2008/851, relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália, abrangido pela política externa e de segurança comum (PESC), a fim de permitir a transferência, no âmbito da operação militar da União na Somália (operação Atalanta), das pessoas capturadas e detidas pela EUNAVFOR e dos bens apreendidos, para um Estado terceiro que pretende exercer a sua jurisdição sobre essas pessoas e esses bens. Este Acordo está intimamente ligado à operação Atalanta, de modo que, na falta desta operação, o referido Acordo não teria objeto. Uma vez que o Acordo entre a União e a República Unida da Tanzânia apenas existe como acessório à ação da EUNAVFOR, o mesmo perderá o seu objeto no dia em que esta força cessar as suas atividades. A este respeito, as ações tomadas por essa força naval não podem ser equiparadas às das autoridades judiciais ou policiais dos Estados-Membros, uma vez que essas ações decorrem no quadro exclusivo de uma operação específica da PESC à execução da qual as mesmas estão indissociavelmente ligadas. Uma vez que este Acordo é abrangido, de forma preponderante, pela PESC, e não pela cooperação judiciária em matéria penal ou pela cooperação policial, a decisão da União relativa à assinatura e celebração do referido Acordo pode legitimamente basear-se apenas no artigo 37.º TUE. Por conseguinte, a decisão impugnada foi devidamente adotada em conformidade com o processo previsto no artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, primeiro membro de frase, TFUE.

(cf. n.ºs 43, 44, 48, 51, 53 e 55)

3. O dever imposto pelo artigo 218.º, n.º 10, TFUE, nos termos do qual o Parlamento deve ser imediata e plenamente informado em todas as fases do processo de negociação e de celebração dos acordos internacionais, aplica-se a qualquer processo de negociação e celebração de um acordo internacional, incluindo os acordos que incidem exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum (PESC). O artigo 218.º TFUE, para satisfazer as exigências de clareza, de coerência e de racionalização, prevê um processo unificado e de alcance geral no que respeita à negociação e à celebração de acordos internacionais pela União em todos os seus domínios de ação, incluindo a PESC, que, contrariamente a outros domínios, não está sujeita a nenhum processo especial.

Embora seja verdade que o papel conferido ao Parlamento em matéria de PESC continua a ser limitado, uma vez que essa instituição está excluída do processo de negociação e de celebração dos acordos que incidem exclusivamente sobre a PESC, também é verdade que este não está despojado de qualquer direito de controlo desta política da União. A este respeito, a participação do Parlamento no processo decisório é o reflexo, ao nível da União, de um princípio democrático fundamental segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa. Quanto ao processo de negociação e de celebração dos acordos internacionais, a exigência de informação prevista no artigo 218.º, n.º 10, TFUE é a expressão desse princípio democrático no qual se funda a União.

Esta exigência de informação visa assegurar, nomeadamente, que o Parlamento possa exercer uma fiscalização democrática sobre a ação exterior da União e, mais especificamente, verificar que a escolha da base jurídica de uma decisão relativa à celebração de um acordo tenha sido efetuada no respeito pelas suas atribuições. A este respeito, embora a exigência de informar o Parlamento de forma plena e imediata não tenha por objeto permitir a este último participar na negociação e na celebração dos acordos em matéria de PESC, permite-lhe não só proceder à verificação da base jurídica adequada das medidas adotadas no quadro dessa política como exercer as suas próprias competências com pleno conhecimento do conjunto da ação externa da União. Com efeito, uma vez que a União deve velar, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 3, TUE, pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa, o dever de informação que as outras instituições devem ao Parlamento nos termos do artigo 218.º, n.º 10, TFUE contribui para garantir a unidade e a coerência desta ação.

(cf. n.ºs 68 a 72)

4. Deve ser anulada uma decisão do Conselho relativa à assinatura e celebração de um Acordo entre a União e um Estado terceiro abrangida pela política externa e de segurança comum (PESC) que foi aprovada sem que o Parlamento tenha sido imediata e plenamente informado em todas as fases do processo em conformidade com o artigo 218.º, n.º 10, TFUE, e que este último tenha podido exercer o direito de controlo que os Tratados lhe conferiram em matéria de PESC e, eventualmente, de fazer valer o seu ponto de vista no que respeita, em especial, à base jurídica correta em que o ato em causa deve assentar. Assim, o não cumprimento desta exigência de informação prejudica as condições de exercício, pelo Parlamento, das suas funções no domínio da PESC e constitui, por conseguinte, uma violação de uma formalidade essencial.

A este propósito, mesmo que, nos termos do artigo 218.º, n.º 10, TFUE, o Parlamento deva ser informado em todas as fases do processo previsto no referido artigo 218.º, o facto de a sua participação na negociação e celebração dos acordos que incidem exclusivamente sobre a PESC estar precisamente excluída significa que esta exigência de informação não se estende às fases abrangidas por um processo preparatório interno ao Conselho. Por conseguinte, a exigência de informação do Parlamento não pode limitar-se às únicas fases do processo, mas estendem-se também aos resultados intermediários aos quais as negociações conduzam. Assim, esta exigência de informação exige que o Conselho comunique ao Parlamento o texto do projeto de acordo e o texto do projeto da decisão adotada pelos consultores para as relações externas do Conselho encarregados das negociações, na medida em que os textos desses projetos tenham sido comunicados às autoridades do Estado terceiro em causa tendo em vista a celebração do acordo. De resto, uma vez que o exercício do direito de controlo por parte do Parlamento só é viável à luz do próprio conteúdo do acordo projetado, e não em função do conteúdo de outros acordos que apresentem, sendo esse o caso, características semelhantes, a existência de acordos celebrados com outros Estados dos quais o Parlamento pudesse ter conhecimento não tem pertinência, a este respeito.

(cf. n.ºs 77, 78 e 84)