



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOLZI
apresentadas em 23 de janeiro de 2014¹

Processo C-377/12

**Comissão Europeia
contra**

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Decisão 2012/272/UE — Cooperação para o desenvolvimento — Transportes — Ambiente — Readmissão de nacionais de Estados terceiros — Base jurídica decorrente do título V do Tratado FUE»

Índice

| | |
|--|----|
| I – Introdução | 2 |
| II – Quadro jurídico | 2 |
| III – Antecedentes do litígio | 6 |
| IV – Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça | 7 |
| V – Análise | 7 |
| A – Argumentos das partes | 7 |
| B – Estado da jurisprudência pertinente e determinação do teste aplicável | 11 |
| C – Origem, conteúdo e economia geral do APC | 12 |
| D – Cooperação para o desenvolvimento no direito da União e qualificação do APC | 13 |
| E – Quanto ao aditamento das bases jurídicas relativas aos transportes | 16 |
| F – Quanto ao aditamento da base jurídica relativa ao ambiente | 17 |
| G – Quanto ao aditamento da base jurídica relativa à readmissão de nacionais de Estados terceiros. | 19 |

¹ — Língua original: francês.

| | |
|---|----|
| 1. O conteúdo do APC | 19 |
| 2. Migração e política de cooperação para o desenvolvimento | 20 |
| 3. O artigo 26.º do APC à luz da prática anterior | 21 |
| 4. A prática atual em matéria de acordos de readmissão | 22 |
| H – Quanto à manutenção dos efeitos no tempo da decisão anulada | 23 |
| VI – Quanto às despesas | 23 |
| VII– Conclusão | 23 |

I – Introdução

1. Através do presente recurso, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que anule a Decisão 2012/272/UE do Conselho, de 14 de maio de 2012, relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República das Filipinas, por outro² (a seguir «decisão impugnada»), por o Conselho da União Europeia ter acrescentado bases jurídicas relativas aos transportes, à readmissão de cidadãos de Estados terceiros e ao ambiente.

II – Quadro jurídico

2. O artigo 26.º do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República das Filipinas, por outro (a seguir «APC»)³, intitulado «Cooperação em matéria de migração e desenvolvimento», incluído no título V, relativo à cooperação em matéria de migração e de trabalho marítimo, tem a seguinte redação:

«1. As Partes reafirmam a importância da gestão conjunta dos fluxos migratórios entre os seus territórios. Com vista ao reforço da cooperação, as Partes estabelecerão um mecanismo de diálogo e consulta abrangentes sobre todas as questões relacionadas com as migrações. As questões relacionadas com as migrações serão incluídas nas estratégias nacionais/quadro de desenvolvimento nacional para o desenvolvimento económico e social dos países de origem, trânsito e destino dos migrantes.

2 — JO L 134, p. 3.

3 — A redação das disposições pertinentes para a tramitação do presente recurso aqui reproduzida é a que resulta do documento do Conselho n.º 15616/10, de 21 de janeiro de 2011 (para a versão inglesa, v. também o documento n.º 15616/10 COR 1, de 25 de janeiro de 2011). Note-se que, no decurso do presente processo, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Conselho relativa à relativa à conclusão do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República das Filipinas, por outro [COM(2013) 295 final, de 18 de dezembro de 2013], decisão à qual está previsto anexar o APC [v. COM(2013) 925 final, anexo 1]. Na medida em que pretendemos ser precisos, sublinha-se que o texto do APC, conforme transcrito neste último documento, apresenta algumas ligeiras nuances formais relativamente ao texto que resultou do documento do Conselho n.º 15616/10, de 21 de janeiro de 2011, e no qual as presentes conclusões se baseiam.

2. A cooperação entre as Partes assentará numa avaliação das necessidades específicas realizada mediante consulta e acordo mútuo entre as Partes e será concretizada em conformidade com a legislação pertinente nacional e da União Europeia em vigor. Centrar-se-á especialmente nos seguintes aspetos:

- a) Os fatores repulsão-atração das migrações;
- b) Elaboração e aplicação de legislação e práticas a nível nacional relativas à proteção e aos direitos dos migrantes tendo em vista o cumprimento das disposições dos instrumentos internacionais aplicáveis que garantem o respeito dos direitos dos migrantes;
- c) Elaboração e aplicação de legislação e práticas a nível nacional relativas à proteção internacional tendo em vista o cumprimento das disposições da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados [...] assim como o respeito do princípio da não-repulsão;
- d) Regras em matéria de admissão, bem como os direitos e o estatuto das pessoas admitidas, um tratamento equitativo e possibilidades de integração para todos os não nacionais residentes em situação legal, educação e formação, bem como medidas contra o racismo, a discriminação e a xenofobia;
- e) Aplicação de uma política eficaz e preventiva para tratar a presença, nos respetivos territórios, de um nacional da outra Parte que não preencha, ou que tenha deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência no território da Parte em questão, com a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos, incluindo formas de combater as redes e organizações criminosas de passadores e traficantes e a proteção das vítimas desse tráfico;
- f) O regresso de pessoas que se encontrem na situação descrita na alínea e) do n.º 2 do presente artigo, em condições humanas e dignas, nomeadamente através do incentivo ao regresso voluntário e sustentável aos países de origem e da sua admissão/readmissão em conformidade com o disposto no n.º 3 do presente artigo. O regresso dessas pessoas deverá ser feito no respeito do direito das Partes de conceder autorizações de residência ou de permanência por motivos humanitários e compassivos e do princípio da não-repulsão;
- g) Questões identificadas como sendo de interesse comum em matéria de vistos e de segurança dos documentos de viagem, bem como de gestão de fronteiras;
- h) Questões de migração e de desenvolvimento, nomeadamente o desenvolvimento dos recursos humanos, a proteção social, a maximização dos benefícios provenientes da migração, as questões de género e de desenvolvimento, o recrutamento ético e a migração circular e ainda a integração de migrantes.

3. No âmbito da cooperação neste domínio, e sem prejuízo da necessidade de proteção das vítimas do tráfico de seres humanos, as Partes acordam igualmente no seguinte:

- a) As Filipinas admitirão o regresso de qualquer um dos seus nacionais que se encontre na situação descrita na alínea e) do n.º 2 do presente artigo no território de um Estado-Membro, mediante pedido deste e sem atrasos indevidos logo que a nacionalidade tenha sido verificada e o processo necessário no Estado-Membro concluído.
- b) Cada Estado-Membro readmitirá qualquer dos seus nacionais que se encontre na situação descrita na alínea e) do n.º 2 do presente artigo no território das Filipinas, mediante pedido deste país e sem atrasos indevidos logo que a nacionalidade tenha sido verificada e o processo necessário nas Filipinas concluído.

- c) Os Estados-Membros e as Filipinas facultarão os documentos necessários para o efeito aos seus nacionais. Qualquer pedido de admissão ou readmissão deverá ser efetuado pelo Estado requerente à autoridade competente do Estado requerido.

Nos casos em que a pessoa em causa não possua documentos de identificação adequados ou outras provas da sua nacionalidade, as Filipinas ou o Estado-Membro solicitarão de imediato à representação diplomática ou consular competente a determinação da nacionalidade da pessoa, se necessário através de uma entrevista e, uma vez verificado que se trata de um nacional das Filipinas ou do Estado-Membro, as autoridades competentes das Filipinas ou do Estado-Membro emitirão os documentos adequados.

4. As Partes acordam em concluir, o mais depressa possível, um acordo para a admissão/readmissão dos respetivos nacionais que inclua uma disposição sobre a readmissão de nacionais de outros países e de apátridas.»

3. O artigo 34.º do APC, relativo ao ambiente e aos recursos naturais, dispõe o seguinte:

«1. As Partes acordam em que a cooperação neste domínio deverá promover a conservação e a melhoria do meio ambiente a favor de um desenvolvimento sustentável. A concretização das conclusões da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável e dos acordos multilaterais sobre o ambiente de que sejam signatárias deve ser tida em conta em todas as atividades empreendidas pelas Partes nos termos do presente Acordo.

2. As Partes acordam na necessidade de preservar e gerir de forma sustentável os recursos naturais e a diversidade biológica para benefício de todas as gerações, tendo em conta as suas necessidades de desenvolvimento.

3. As Partes acordam em cooperar para que as políticas comerciais e as políticas ambientais se reforcem mutuamente e as considerações ambientais sejam integradas em todos os setores de cooperação.

4. As Partes procurarão prosseguir e reforçar a sua cooperação no âmbito dos programas regionais para a proteção do ambiente no que respeita aos aspetos seguintes:

- a) Aumento da sensibilização ambiental e da participação local nos esforços de proteção do ambiente e de desenvolvimento sustentável, incluindo a participação de comunidades culturais e populações autóctones e comunidades locais;
- b) Reforço das capacidades em matéria de adaptação às alterações climáticas, atenuação dos seus efeitos e eficiência energética;
- c) Reforço das capacidades em matéria de participação e execução de acordos multilaterais sobre o ambiente, incluindo sobre as questões de biodiversidade e de biossegurança;
- d) Promoção de tecnologias, produtos e serviços ecológicos, incluindo através da utilização de instrumentos de regulamentação e de mercado;
- e) Melhoria dos recursos naturais, incluindo a gestão das florestas e a luta contra a exploração madeireira ilegal e o comércio conexo, e promoção dos recursos naturais sustentáveis incluindo a gestão florestal;
- f) Gestão eficaz dos parques nacionais e das zonas protegidas e designação e proteção de zonas de biodiversidade e de ecossistemas frágeis, com o devido respeito pelas comunidades locais e autóctones que habitam nas proximidades dessas zonas;

- g) Prevenção dos movimentos transfronteiras ilegais de resíduos sólidos e perigosos e de outros tipos de resíduos;
- h) Proteção do ambiente costeiro e marítimo e gestão eficaz dos recursos hídricos;
- i) Proteção e conservação dos solos e ordenamento sustentável do território, incluindo a reabilitação de minas abandonadas ou esgotadas;
- j) Promoção do reforço das capacidades de gestão de catástrofes e de riscos;
- k) Promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis nas respetivas economias.

5. As Partes incentivarão o acesso recíproco aos respetivos programas neste setor, de acordo com as modalidades específicas previstas nesses programas.»

4. O artigo 38.º do APC, dedicado aos transportes, tem a seguinte redação:

«1. As Partes acordam em cooperar nos domínios pertinentes da política dos transportes, com vista a melhorar as oportunidades de investimento e a circulação de mercadorias e de passageiros, promover a segurança intrínseca e extrínseca dos transportes marítimos e aéreos, atenuar o impacto ambiental dos transportes e aumentar a eficácia dos respetivos sistemas de transportes.

2. A cooperação entre as Partes neste domínio visará promover o seguinte:

- a) O intercâmbio de informações sobre as respetivas políticas, regulamentações e práticas em matéria de transportes, em especial no que respeita aos transportes urbanos e rurais, aos transportes marítimos, aos transportes aéreos, à logística dos transportes, bem como à interconexão e interoperabilidade das redes multimodais de transportes, bem como à gestão rodoviária, ferroviária, portuária e aeroportuária;
- b) O intercâmbio de opiniões sobre os sistemas europeus de navegação por satélite (designadamente o Galileo), com destaque para questões regulamentares, industriais e de desenvolvimento do mercado de interesse mútuo;
- c) A continuação do diálogo no domínio dos serviços de transporte aéreo com vista a garantir, sem atrasos indevidos, a segurança jurídica dos atuais acordos bilaterais sobre serviços aéreos entre os Estados-Membros e as Filipinas;
- d) A continuação do diálogo sobre o reforço das redes de infraestruturas e das operações dos transportes aéreos para a circulação rápida, eficiente, sustentável e em segurança de pessoas e de mercadorias, bem como a promoção da aplicação do direito da concorrência e da regulação económica da indústria aérea, com vista a apoiar a convergência regulamentar e as atividades das empresas bem como a análise das possibilidades de aprofundamento das relações no domínio dos transportes aéreos. Os projetos de cooperação de interesse comum em matéria de transportes aéreos devem ser promovidos mais intensamente;
- e) O diálogo no domínio da política e dos serviços de transportes marítimos, com o particular intuito de promover o desenvolvimento da indústria dos transportes marítimos, incluindo, nomeadamente:
 - i) O intercâmbio de informações sobre legislação e regulamentação relativas aos transportes marítimos e às atividades portuárias;

- ii) A promoção do acesso sem restrições ao mercado e ao comércio marítimo internacional numa base comercial, não introdução de cláusulas de partilha de carga, tratamento nacional e cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) para as embarcações exploradas por nacionais ou empresas da outra Parte e questões relevantes relacionadas com os serviços de transporte porta-a-porta que envolvam o segmento marítimo, tendo em consideração a legislação interna das Partes;
 - iii) A administração eficaz dos portos e a eficiência dos serviços de transporte marítimo; e
 - iv) A promoção da cooperação em assuntos de interesse comum no contexto dos transportes marítimos e no domínio do trabalho, do ensino e da formação de marítimos, de acordo com disposto no artigo 27.º;
- f) Um diálogo sobre a aplicação eficaz de normas em matéria de segurança intrínseca e extrínseca dos transportes e de prevenção da poluição, nomeadamente no que diz respeito ao transporte marítimo, incluindo, em especial, o combate à pirataria, e ao transporte aéreo, em consonância com as normas e as convenções internacionais pertinentes de que sejam partes, incluindo a cooperação nas instâncias internacionais adequadas com o intuito de assegurar a melhor aplicação da regulamentação internacional. Para o efeito, as Partes promoverão a cooperação e a assistência técnica em questões relacionadas com a segurança, a proteção e as considerações ambientais no domínio dos transportes, incluindo, nomeadamente, o ensino e a formação nos setores marítimo e aéreo, as operações de busca e salvamento e a investigação de acidentes e de incidentes. As Partes prestarão igualmente atenção à promoção de modos de transporte ecológicos.»

III – Antecedentes do litígio

5. Em 25 de novembro de 2004, por recomendação da Comissão, o Conselho autorizou esta última a negociar um acordo-quadro de parceria entre a União Europeia, os seus Estados-Membros e a República das Filipinas. Estas negociações começaram em Manila (Filipinas) em fevereiro de 2009, tendo sido concluídas no início de junho de 2010. O acordo acabou por ser rubricado pela Comissão e pela República das Filipinas em 25 de junho de 2010.

6. Posteriormente, a Comissão adotou, em 6 de setembro de 2010, uma Proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura de um Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República das Filipinas, por outro⁴, baseando-se então essa proposta nos artigos 207.º TFUE e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE.

7. Tendo sido alcançado um acordo no âmbito do Comité de Representantes Permanentes (Coreper) em 28 de janeiro de 2011⁵, na sequência de parecer do serviço jurídico do Conselho, o Conselho adotou, por unanimidade, a decisão impugnada, fundando-a não apenas nos artigos 207.º TFUE e 209.º TFUE, relativos ao comércio e ao desenvolvimento, mas também nos artigos 91.º TFUE e 100.º TFUE, relativos aos transportes, 79.º, n.º 3, TFUE, relativo à readmissão de nacionais de Estados terceiros, e 191.º, n.º 4, TFUE, relativo ao ambiente, todos conjugados com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE⁶.

4 — V. COM(2010) 460 final, de 6 de setembro de 2010.

5 — V. documento 5882/11, de 28 de janeiro de 2011.

6 — Segundo o Conselho, esta inclusão é fruto de uma reflexão mais ampla conduzida no seu âmbito quanto à prática a adotar perante acordos internacionais celebrados pela União e pelos seus Estados-Membros que respeitem, pelo menos em parte, às disposições do título V da parte III do Tratado FUE. Em 18 de abril de 2012, o Coreper tinha, com efeito, convidado o Conselho a incluir as bases jurídicas relativas às referidas disposições e a proceder de igual modo nos três outros acordos-quadro em vias de celebração. Num documento de 8 de maio de 2012 (doc. 9196/1/12 REV 1), o Conselho indicou as consequências processuais que, na sua opinião, decorreriam de tal inclusão e anexou, nomeadamente, uma declaração da Comissão que manifestava a sua discordância relativamente à inclusão das bases jurídicas acima referidas.

8. Considerando que as obrigações do APC não excedem um objetivo associado ao comércio e à cooperação para o desenvolvimento, a Comissão considerou que o aditamento dos artigos 79.º, n.º 1, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE e 191.º, n.º 4, TFUE como bases jurídicas da decisão impugnada era desnecessário e, em 6 de agosto de 2012, interpôs o presente recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE.

IV – Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

9. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular a decisão impugnada;
- manter, no entanto, os efeitos da decisão;
- condenar o Conselho nas despesas.

10. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar a Comissão nas despesas.

11. Por despachos de 29 de novembro, 18 e de 20 de dezembro de 2012, e de 25 de janeiro de 2013, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu as intervenções, em apoio dos pedidos do Conselho, respetivamente, da Irlanda, do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, da República Federal da Alemanha, da República Checa, da República Helénica bem como da República da Áustria.

12. A Comissão Europeia, o Conselho, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica e o Reino Unido foram ouvidos na audiência que teve lugar no Tribunal de Justiça em 22 de outubro de 2013.

V – Análise

A – Argumentos das partes

13. A Comissão invoca um único fundamento de recurso, segundo o qual o Conselho, ao aditar à decisão impugnada as bases jurídicas controvertidas, relativas aos transportes, ao ambiente e à readmissão de nacionais de Estados terceiros, violou as normas dos Tratados e a jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita à escolha da base jurídica.

14. A Comissão considera que o APC, embora vise um amplo leque de domínios, prossegue um único objetivo, que é o estabelecimento de uma cooperação para o desenvolvimento na aceção do artigo 209.º TFUE. O APC deve, conseqüentemente, ser qualificado de acordo de cooperação para o desenvolvimento, na aceção do acórdão Portugal/Conselho⁷.

7 — Acórdão de 3 de dezembro de 1996 (C-268/94, Colet., p. I-6177, n.º 39).

15. Em apoio da sua tese, a Comissão alega, em primeiro lugar, que os três domínios de ação controvertidos fazem parte dos domínios visados tanto pelo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento⁸ como pelo Instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento⁹. Em segundo lugar, a Comissão procura demonstrar, domínio por domínio, que o APC não contém obrigações de um âmbito tal que constituam, na realidade, objetivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento. No que respeita aos transportes, a recorrente sustenta que o artigo 38.º do APC constitui apenas um compromisso genérico de cooperação. Igual observação é feita quanto ao artigo 34.º do APC e às suas disposições relativas ao ambiente, dado que se trata apenas de princípios gerais, orientações e outras declarações de intenção. Por outro lado, o nexó entre a cooperação para o desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável foi reiterado na Ata final da Conferência Rio+20. Além disso, a Comissão considera que o artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC não tem por efeito converter o APC num acordo de readmissão de pessoas. Pelo contrário, a readmissão de pessoas é tratada no APC como um aspeto da cooperação para o desenvolvimento, constituindo o combate à imigração ilegal um objetivo relevante da referida cooperação. Seja como for, o artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC mais não é do que uma declaração da intenção de celebrar, no futuro, um acordo de readmissão de pessoas e limita-se a reproduzir princípios de base do direito internacional geral, ao passo que os acordos de readmissão¹⁰ celebrados pela União vão muito mais longe, concretizando os referidos princípios e especificando com precisão as regras relativas ao processo de readmissão de pessoas, ao âmbito de aplicação, aos meios de prova, etc. Por fim, este artigo 26.º é uma disposição que permite o alargamento da cooperação, tem uma natureza comparável à do artigo 49.º do APC, sem todavia alterar a natureza do acordo em questão¹¹.

16. Para terminar, a Comissão manifestou a sua preocupação no que respeita aos efeitos jurídicos indesejáveis resultantes do aditamento ilegal do artigo 79.º, n.º 3, TFUE às bases jurídicas da decisão impugnada. Da inclusão deste artigo resulta a aplicação dos Protocolos n.º 21 e n.º 22 e, conseqüentemente, a incompatibilidade dos procedimentos que regem a adoção da decisão. Deste modo, a referida inclusão constitui uma fonte de incerteza jurídica, tanto a nível interno — no que respeita ao grau de exercício das competências da própria União, nos termos dos artigos 3.º, n.º 2, TFUE e 4.º, n.º 2, TFUE, ao âmbito das prerrogativas respetivas das instituições da União, ou ainda às conseqüências processuais da adoção da decisão impugnada — como a nível externo, tendo em conta a geometria variável da aplicabilidade do APC, pouco clara para o Estado terceiro cocontratante.

17. Embora manifestando uma preocupação em obter, por parte do Tribunal de Justiça, uma clarificação quanto a estes diferentes aspetos, para daí retirar as conseqüências que se imporão na sua prática corrente nesta matéria, a Comissão requer, contudo, ao Tribunal de Justiça que, caso julgue o recurso procedente, mantenha os efeitos no tempo da decisão impugnada.

18. À semelhança, no essencial, de todas as partes que intervieram em seu apoio, o Conselho, embora concorde com a Comissão quanto ao estado atual da jurisprudência em matéria de escolha da base jurídica, contesta, por seu lado, a qualificação do APC como acordo de cooperação para o desenvolvimento, na aceção da jurisprudência do acórdão Portugal/Conselho, já referido. As relações externas entre a União, os seus Estados-Membros e os Estados terceiros passaram a assumir a forma de uma cooperação e de uma parceria globais que não podem ser reduzidas apenas à componente «cooperação para o desenvolvimento». Esta cooperação e esta parceria são de tal modo globais que não é possível distinguir, no âmbito dos acordos que as concretizam, um domínio principal que

8 — Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: O Consenso Europeu (JO 2006, C 46, p. 1).

9 — Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378, p. 41).

10 — A Comissão refere-se aqui ao acordo entre a União Europeia e a Geórgia sobre a readmissão de pessoas que residem sem autorização, aprovado pela Decisão 2011/118/UE do Conselho, de 18 de janeiro de 2011 (JO L 52, p. 45).

11 — A Comissão cita, a este respeito, o acórdão Portugal/Conselho, já referido (n.º 47).

supere um ou vários domínios acessórios. Nestas condições, não é o acórdão Portugal/Conselho, já referido, que é aqui aplicável, mas antes a jurisprudência clássica do Tribunal de Justiça¹². Há assim que examinar a natureza dos compromissos assumidos. Um aditamento a uma base jurídica só será necessário no caso de existir um compromisso concreto ou substancial.

19. No que respeita ao APC, tanto o seu preâmbulo como o seu artigo 2.º demonstram que a cooperação para o desenvolvimento é apenas um aspeto, entre outros, da cooperação global que o acordo implementa. Com efeito, o APC não destaca nenhum domínio específico. Acresce que o artigo 38.º do APC contém obrigações específicas em matéria de transportes, que excedem em muito um mero compromisso de cooperação, cujo teor é incomparável com as disposições consagradas aos transportes contidas no Acordo de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento (a seguir «Acordo com a República da Índia»)¹³, que constituiu o objeto do acórdão Portugal/Conselho, já referido, e que também não se referem exclusivamente ao objetivo de desenvolvimento da República das Filipinas. A inclusão de uma base jurídica específica dos transportes era, deste modo, necessária, em conformidade com as determinações do Tribunal de Justiça¹⁴.

20. No que respeita à readmissão de pessoas, o Conselho sustenta que a necessidade de aditar o artigo 79.º, n.º 3, TFUE resulta da circunstância de o artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC conter compromissos jurídicos claros e que, embora se trate apenas de uma reiteração de princípios gerais já bem assentes no direito internacional, da sua presença num acordo bilateral decorrem consequências jurídicas diretas que são necessariamente mais importantes. Acresce que o compromisso assumido no artigo 26.º, n.º 4, do APC pode ser qualificado de obrigação de meios, que constitui, com efeito, uma importante alavanca para a União obter, no domínio em causa, resultados por parte do Estado terceiro cocontratante. Do mesmo modo, a circunstância de o artigo 34.º, n.º 5, do APC prever o acesso recíproco das partes contratantes aos programas que tenham adotado na área ambiental justifica a inclusão do artigo 191.º, n.º 4, TFUE entre as bases jurídicas da decisão impugnada, dado que esta disposição prevê precisamente a cooperação com Estados terceiros neste domínio. O artigo 34.º, n.º 2, do APC contém também uma obrigação clara, cujo cumprimento pode ser imposto por via jurídica. Ao contrário do Acordo com a República da Índia, objeto do acórdão Portugal/Conselho, já referido, o APC contém assim compromissos concretos quanto às ações a empreender para a proteção do ambiente.

21. O Conselho observa que foi por não ter identificado, entre as outras disposições do APC, domínios em que se estipulem compromissos concretos e substanciais, que não considerou necessário incluir outras bases jurídicas. No que respeita aos pretensos efeitos jurídicos indesejáveis, o Conselho recorda que, segundo um princípio assente da jurisprudência, não são os processos legislativos que definem a base jurídica de um ato, mas a base jurídica de um ato que determina os processos a seguir para adotar esse ato¹⁵. Em qualquer caso, o APC contém, no seu preâmbulo, uma referência à situação particular dos Estados-Membros aos quais se aplicam os Protocolos n.º 21 e n.º 22, pelo que é manifesto que, se estes Estados-Membros não pretenderem participar, nessa qualidade, nas obrigações internacionais abrangidas pelo artigo 79.º, n.º 3, TFUE, podem ainda fazê-lo como partes contratantes distintas no acordo misto. Por outras palavras, o artigo 26.º, n.º 3, do APC não se aplica aos Estados-Membros abrangidos pelos Protocolos n.º 21 e n.º 22, mas pode tornar-se aplicável a tais Estados-Membros por força da sua ratificação do acordo, como partes contratantes. Pela mesma

12 — O Conselho refere o parecer 2/00 de 6 de dezembro 2001 (Colet., p. I-9713, n.º 22), bem como os acórdãos de 30 de janeiro de 2001, Espanha/Conselho (C-36/98, Colet., p. I-779, n.º 59); de 19 de setembro de 2002, Huber (C-336/00, Colet., p. I-7699, n.º 31); de 11 de setembro de 2003, Comissão/Conselho (C-211/01, Colet., p. I-8913, n.ºs 39 e 40); e de 29 de abril de 2004, Comissão/Conselho (C-338/01, Colet., p. I-4829 n.º 55).

13 — JO 1994, L 223, p. 24.

14 — O Conselho remete aqui para o parecer 1/08 de 30 de novembro de 2009 (Colet., p. I-11129).

15 — O Conselho cita, a este respeito, o acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho (C-130/10, n.º 80).

razão, não é necessário adotar decisões distintas. Por fim, a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de compatibilidade das bases jurídicas tem nos últimos tempos vindo a revelar-se como sendo bastante flexível¹⁶. O Conselho termina aderindo à posição da Comissão quanto à necessidade de manter os efeitos no tempo da decisão impugnada, caso seja anulada.

22. Na sua réplica, a Comissão afirma que a jurisprudência do acórdão Portugal/Conselho, já referido, também se aplica no que respeita aos acordos de parceria e cooperação, e mantém a sua posição segundo a qual as disposições e os objetivos do APC e do Acordo com a República da Índia são comparáveis. Se é certo que, em conformidade com o artigo 21.º TUE, os acordos de cooperação para o desenvolvimento devem prosseguir os objetivos que aí se estabelecem, não deixa de ser verdade que a finalidade preponderante de tais acordos é a cooperação para o desenvolvimento, que não pode ser reduzida à mera concessão de auxílios financeiros aos países em desenvolvimento. O APC é, de facto, um acordo que tem por finalidade preponderante a cooperação para o desenvolvimento, como demonstra nomeadamente o seu título VI. O objetivo do desenvolvimento encontra-se também no artigo 26.º Por outro lado, os documentos de programação plurianuais para as Filipinas¹⁷, adotados ao abrigo do Regulamento n.º 1905/2006, confirmam a natureza pluridimensional da cooperação para o desenvolvimento conduzida com este Estado. A Comissão salienta a incoerência da análise do Conselho, que considerou não ser necessário incluir outras bases jurídicas. Manifesta, em seguida, a sua discordância com a tese segundo a qual, pelo facto de os Estados-Membros serem também partes no APC, era necessário o seu comum acordo para adotar a decisão impugnada, na medida em que tal decisão foi adotada por maioria qualificada e que o processo de adoção de atos por comum acordo não está previsto nos Tratados. Por fim, a Comissão contesta a pertinência do acórdão de 3 de setembro de 2009, Parlamento/Conselho, já referido, que, na sua opinião, não respeita a processos incompatíveis.

23. Na sua tréplica, o Conselho insiste nas profundas alterações ocorridas na natureza dos acordos que atualmente a União negocia com países terceiros, na medida em que passaram a prever uma cooperação mais avançada e visam um tratamento eficaz dos diferentes domínios em questão. Convicto de que estes acordos são de natureza diferente daquele que deu origem ao acórdão Portugal/Conselho, já referido, o Conselho convida assim o Tribunal de Justiça a adotar uma posição diferente e entende que cada domínio deve ser considerado de modo independente relativamente à existência de um programa de auxílio ao desenvolvimento. Sustenta que as obrigações contidas no APC se manterão mesmo depois de terem sido atingidos os objetivos associados ao desenvolvimento. Desde que a República das Filipinas respeite as regras e normas previstas no APC, não se prevê a caducidade do acordo. Na mesma ordem de ideias, o Conselho sustenta que os considerandos e as disposições relativas ao respeito dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de direito, bem como à eventual suspensão do acordo em caso de desrespeito dos referidos direitos e princípios constituem mais uma prova de que o APC não é um ato que se limita à política de cooperação para o desenvolvimento. Relativamente aos três domínios controvertidos, o Conselho mantém a sua posição segundo a qual a força dos compromissos jurídicos contidos no APC necessita que sejam aditadas as respetivas bases jurídicas, o que não sucede com os outros domínios que o acordo aborda de forma marginal. Seja como for, não é possível aplicar a jurisprudência relativa ao principal e ao acessório às disposições abrangidas pelo título V TFUE sem infringir os Protocolos n.º 21 e n.º 22.

16 — O Conselho faz aqui referência ao acórdão de 3 de setembro 2009, Parlamento/Conselho (C-166/07, Colet., p. I-7135, n.º 69).

17 — A Comissão cita aqui o documento de estratégia CE-Filipinas 2007-2013 (disponível no endereço eletrónico http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_en.pdf) e o programa indicativo plurianual para as Filipinas 2007-2010 (disponível no endereço eletrónico http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

B – Estado da jurisprudência pertinente e determinação do teste aplicável

24. As partes debateram amplamente a questão de saber se o princípio enunciado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Portugal/Conselho, já referido, se aplica a um acordo como o APC. O Conselho defendeu, nomeadamente, a tese segundo a qual, na medida em que o APC não é um acordo de cooperação para o desenvolvimento, esta jurisprudência não lhe deve ser aplicada.

25. A título preliminar, gostaria de relativizar a oposição do Conselho quanto à aplicação do acórdão Portugal/Conselho, já referido, para efeitos da determinação da base jurídica da decisão impugnada¹⁸. Com efeito, na minha opinião, o princípio jurisprudencial expresso pelo Tribunal de Justiça neste acórdão constitui apenas uma variante específica, ou seja, a outra face da mesma moeda, se assim me é permitido exprimir, representando a referida moeda as regras que devem ser seguidas para determinar as bases jurídicas necessárias para adotar um ato da União.

26. Os acórdãos invocados pelo Conselho são aqueles em que o Tribunal de Justiça recordou que a) a escolha da base jurídica de um ato não resulta apenas da convicção do seu autor, antes devendo assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do ato, e b) quando o exame de um ato demonstrar que este prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o ato deve ter por fundamento uma única base jurídica — a da finalidade preponderante — salvo se se provar, a título excecional, que o ato prossegue simultaneamente vários objetivos ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro¹⁹.

27. Não me parece que o Tribunal de Justiça tenha dito outra coisa quando declarou, a propósito de um acordo de cooperação para o desenvolvimento, que a presença em tal acordo de cláusulas relativas a diferentes matérias específicas não pode alterar a qualificação do acordo que deve ser feita à luz do seu objeto essencial — *principal* ou *preponderante*, para retomar os termos utilizados na jurisprudência citada pelo Conselho — e não em função das cláusulas especiais, desde que estas cláusulas não comportem obrigações de tal alcance, nas matérias específicas em causa, e que estas obrigações constituam na realidade objetivos distintos — que não são assim nem *secundários* nem *indiretos* — dos da cooperação para o desenvolvimento²⁰.

28. Por conseguinte, não considero, ao contrário daquilo que o Conselho deu a entender, que no momento de determinar a base jurídica de um ato se aplica um teste diferente consoante se esteja no âmbito da política da cooperação para o desenvolvimento ou no âmbito de outra política.

29. A única variação — e ela voltarei em seguida — é a circunstância de a cooperação para o desenvolvimento ter uma definição tão ampla a nível da União que é talvez mais difícil demonstrar que, a par da multitude de domínios que é suscetível de abranger, subsistem um ou vários objetivos que se mantêm, simultaneamente, distintos dos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento e que são indissociáveis para o ato em questão.

30. Feita esta precisão, tendo em conta que a decisão impugnada se destina a autorizar a assinatura do APC, esta decisão deve, manifestamente, ser examinada em conjugação com o referido APC. Está neste momento em causa apurar se o APC constitui, à luz do contexto, do seu objetivo e do seu conteúdo, um acordo que tem, como finalidade preponderante, a cooperação para o desenvolvimento e que só é

18 — O próprio Conselho apresentou uma alteração neste sentido durante a audiência no Tribunal de Justiça.

19 — V. jurisprudência referida na nota 12 das presentes conclusões.

20 — Acórdão Portugal/Conselho, já referido (n.º 39).

suscetível de ter incidentalmente — secundariamente — implicações nos domínios dos transportes, do ambiente ou da readmissão dos nacionais de Estados terceiros, ou se o APC é um acordo que diz respeito de modo indissociável, tanto à cooperação para o desenvolvimento como aos transportes, ao ambiente e à readmissão.

C – Origem, conteúdo e economia geral do APC

31. Observa-se desde logo que, ainda que tal não possa ser considerado decisivo²¹, ao contrário do acordo internacional em questão no acórdão Portugal/Conselho, já referido²², o APC não contém, no seu título, nenhuma referência ao desenvolvimento. A primeira impressão é assim a do estabelecimento de uma cooperação efetivamente global, como o Conselho sustenta, ou seja, não limitada, dado que se trata de um acordo-quadro de cooperação e de parceria²³.

32. Composto por 58 artigos, o APC está dividido em oito títulos que se referem, respetivamente, à natureza e ao seu âmbito de aplicação, ao diálogo político e à cooperação, ao comércio e ao investimento, à cooperação em matéria de justiça e de segurança, à cooperação em matéria de migração e de trabalho marítimo, à cooperação económica e para o desenvolvimento e noutros setores, ao quadro institucional e, por fim, às disposições finais.

33. O exame do preâmbulo revela duas grandes temáticas, estando cada uma delas submetidas a uma vontade de manter o carácter global das relações mútuas entre as partes contratantes²⁴ e o respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos humanos²⁵. Por um lado, as partes manifestam a intenção de retirar benefícios mútuos do APC²⁶, destacando os domínios de interesse e os valores comuns²⁷. Tal traduz-se, nomeadamente, por considerações associadas à promoção do progresso económico e social em benefício das respetivas populações e ao desenvolvimento económico e social sustentável, à erradicação da pobreza e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio²⁸, à promoção do desenvolvimento sustentável e do combate às alterações climáticas, a uma cooperação reforçada em matéria de justiça e de segurança, à cooperação em matéria de promoção da migração e à aplicação de normas sociais mínimas e ao comércio²⁹. Por outro lado, resulta do preâmbulo que as partes contratantes se concertaram também em domínios com um alcance socioeconómico menos óbvio, mas que refletem um certo número de compromissos, com o objetivo de assegurar a paz e a segurança internacionais. A luta contra o terrorismo, contra o tráfico de estupefacientes, contra as infrações graves ao direito internacional humanitário, contra as armas de destruição maciça e contra o comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno calibre³⁰ apresentam-se, assim, como uma constante preocupação para as partes.

21 — V., por analogia, acórdão de 23 de fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-42/97, Colet., p. I-869, n.º 37).

22 — Que era um acordo de cooperação relativo à parceria e *ao desenvolvimento* (v. nota 13 das presentes conclusões; o sublinhado é meu).

23 — Durante a audiência, em apoio da sua tese, o Conselho sustentou que não mandatou a Comissão para negociar um acordo de cooperação para o desenvolvimento. A Comissão contestou esta afirmação. Os elementos apresentados ao Tribunal de Justiça não contêm, porém, qualquer informação adicional relativa a tal mandato, evocado apenas durante a fase oral do processo.

24 — Considerando 2 do APC.

25 — Considerando 4 do APC.

26 — Considerandos 15 e 22 do APC.

27 — *Idem*.

28 — V. resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de setembro de 2000, intitulada «A declaração do Milénio» (A/55/L.2) (a seguir «Milénio»). V., para os oito objetivos do Milénio, o n.º 6 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, já referido.

29 — Respetivamente, considerandos 5, 6, 17 a 19 e 21.

30 — Respetivamente considerandos 7 a 13 do APC. No que respeita a esta última área, o Tribunal de Justiça já declarou que se pode considerar que o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre contribui para os objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento (acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho, C-91/05, Colet., p. I-3651).

34. Esta combinação de preocupações é confirmada pela redação dos artigos 1.º e 2.º do APC, consagrados, respetivamente, aos princípios gerais e aos objetivos da cooperação. No que respeita aos princípios gerais, o compromisso que consiste em promover o desenvolvimento sustentável, em fazer face aos desafios das alterações climáticas e em contribuir para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio é mencionado pouco depois da referência aos princípios democráticos e aos direitos humanos como elemento essencial do APC³¹. No que respeita ao artigo 2.º, são enumeradas nada menos do que onze categorias de objetivos prosseguidos pela cooperação e pela parceria estabelecidas pelo APC, abrangendo «todos os setores de interesse comum»³², relativamente aos quais as partes se comprometem a manter um diálogo abrangente e a promover o aprofundamento da cooperação. A expressão «desenvolvimento» só surge na alínea h), que constitui uma disposição «residual» que enumera «todos os outros setores de interesse comum» que não tenham até aí sido referidos no texto. A alínea h) indica nada menos do que 22 domínios diferentes, que vão da cooperação para o desenvolvimento às estatísticas, passando pelas tecnologias da informação e da comunicação, pelo diálogo intercultural e inter-religioso e pelas pescas.

35. O artigo 29.º do APC, que se insere no título VI, dedicado à cooperação económica, para o desenvolvimento e noutros setores, é exclusivamente consagrado à cooperação para o desenvolvimento. Nos termos deste artigo, tal cooperação tem como objetivo principal «fomentar um desenvolvimento sustentável que contribua para a redução da pobreza e para a realização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente»³³. As partes comprometem-se a encetar um diálogo regular sobre este tema, visando, nomeadamente, a promoção do desenvolvimento social e humano, a prossecução de um crescimento económico sustentável e inclusivo, a promoção da sustentabilidade ambiental, o reforço de capacidades, a promoção da reforma do setor público, ou ainda a observação dos princípios internacionais relativos à prestação e à eficácia da ajuda³⁴.

36. A par desta disposição dedicada especificamente à cooperação para o desenvolvimento, alguns artigos referem-se, de forma isolada, ao conceito de desenvolvimento, pelo que, quanto a alguns domínios previstos no APC, o seu texto estabelece um nexo incidental entre os progressos visados ou os objetivos a atingir através da parceria, e o desenvolvimento³⁵.

37. O objetivo de desenvolvimento do Estado terceiro cocontratante não é, deste modo, totalmente explicitado no APC. Basta efetuar uma rápida comparação com o Acordo com a República da Índia para o comprovar³⁶. Não podemos, todavia, limitar-nos a esta mera constatação para concluir que a cooperação para o desenvolvimento é apenas uma preocupação secundária do APC. Pelo contrário, há que questionar se o APC não reflete as novas modalidades através das quais a União passou a expressar a sua política de cooperação para o desenvolvimento.

D – Cooperação para o desenvolvimento no direito da União e qualificação do APC

38. Não tendo o Tribunal de Justiça tido oportunidade de se pronunciar sobre a cooperação para o desenvolvimento num contexto pós-Lisboa, a sua jurisprudência disponível nesta matéria respeita aos artigos 177.º CE a 181.º CE e às suas versões anteriores. Nos termos destes artigos, a cooperação para o desenvolvimento era definida no sentido de visar «não só o desenvolvimento económico e social sustentável desses países, a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial, bem como a luta contra a pobreza, mas também o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de

31 — Artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, do APC. Quanto ao conceito de elementos essenciais, v. artigo 53.º, n.º 5, alínea b), do APC.

32 — Frase introdutória do artigo 2.º do APC.

33 — Artigo 29.º, n.º 1, do APC.

34 — Artigo 29.º, n.º 2, do APC.

35 — O APC refere, nomeadamente, a promoção do crescimento e do desenvolvimento (artigo 12.º), do desenvolvimento económico e social (artigos 26.º, 28.º, 40.º) e do desenvolvimento sustentável (artigos 33.º a 35.º).

36 — V., nomeadamente, considerando 7 a 10 e artigo 1.º, n.º 2, quarto travessão, do Acordo com a República da Índia.

Direito assim como o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeitando, ao mesmo tempo, os compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas e das outras organizações internacionais»³⁷. Por outro lado, o Tribunal de Justiça tomou em conta a mudança iniciada nos primeiros anos da década de 2000, reforçando o carácter pluridimensional da política de cooperação para o desenvolvimento, anunciada numa comunicação da Comissão³⁸, posteriormente confirmada pelo Consenso Europeu de 2006 e pelo Regulamento n.º 1905/2006³⁹. O Tribunal de Justiça declarou assim que, «embora não se devam limitar os objetivos da atual política comunitária de cooperação para o desenvolvimento às medidas diretamente destinadas à luta contra a pobreza, é necessário, no entanto, para que uma medida se enquadre nessa política, que a mesma contribua para a prossecução dos objetivos de desenvolvimento económico e social da mesma política»⁴⁰. O Tribunal de Justiça declarou, além disso, que «para que uma medida concreta [...] possa ser adotada pela Comunidade no âmbito da sua política de cooperação para o desenvolvimento, essa medida deve, tanto pela sua finalidade como pelo seu conteúdo, estar abrangida pelo âmbito de aplicação das competências que o Tratado CE lhe atribui neste domínio. Não é o que acontece quando essa medida, apesar de contribuir para o desenvolvimento económico e social de países em vias de desenvolvimento, tem por objetivo principal a execução [de outra política]»⁴¹.

39. O artigo 208.º TFUE dispõe, por seu lado, que «[a] política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União» e precisa que o seu objetivo principal «é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza», devendo a União também, «[n]a execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento [ter] em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento». Por força da remissão para os princípios e objetivos da ação externa da União, a leitura do artigo 208.º TFUE deve ser enriquecida pela leitura do artigo 21.º TUE, pelo que a diferença de conteúdo relativamente às disposições contidas nas versões anteriores dos tratados é, afinal, mínima. Na minha opinião — e as partes, de resto, não o contestaram — a jurisprudência proferida a propósito das referidas disposições continua a ser pertinente para a interpretação do artigo 208.º TFUE, embora este se limite a evocar a mera redução ou erradicação da pobreza.

40. Reconheço prontamente que, como a Comissão sustentou, a cooperação para o desenvolvimento, como é atualmente definida pelo direito da União, é uma política pluridimensional. Em conformidade com o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento⁴², o objetivo essencial da cooperação para o desenvolvimento é a erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável⁴³, englobando este último «a boa governação e os direitos humanos, bem como vertentes políticas, económicas, sociais e ambientais»⁴⁴. A posição do Conselho a este respeito é algo surpreendente quando sustenta que a presença no APC de considerações relativas aos direitos humanos e aos princípios democráticos, bem como ao Estado de direito, constitui uma prova adicional de que o APC não pode ser reduzido a um acordo de cooperação para o desenvolvimento. Com efeito, o próprio Conselho destacou o nexo entre o desenvolvimento sustentável e tais direitos e princípios no

37 — Acórdãos de 23 de outubro de 2007, Parlamento/Comissão (C-403/05, Colet., p. I-9045, n.º 56), e de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho, já referido (n.º 65).

38 — Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia» [COM(2000) 212 final, de 26 de abril de 2000].

39 — V. acórdãos de 23 de outubro de 2007, Parlamento/Comissão, já referido (n.ºs 57 e 58), e de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho, já referido (n.º 66).

40 — Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho, já referido (n.º 67).

41 — *Ibidem* (n.ºs 71 e 72).

42 — V. n.º 15 das presentes conclusões.

43 — V. n.ºs 5 e 42 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

44 — N.º 7 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, de que é — pelo menos em parte — autor⁴⁵, embora o Consenso tivesse por objetivo apresentar «pela primeira vez, uma visão comum que norteia a ação da UE, tanto a nível dos Estados-Membros como da Comunidade, no domínio da cooperação para o desenvolvimento»⁴⁶.

41. Também por ocasião desse Consenso, a União comprometeu-se a «promover a coerência das políticas em prol do desenvolvimento, assegurando que a UE tenha em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento [...] e que estas políticas apoiem os objetivos de desenvolvimento»⁴⁷. É destacada a natureza profundamente pluridimensional, dado que a erradicação da pobreza exige, segundo o Consenso Europeu, a implementação de «múltiplas atividades de desenvolvimento, que vão desde a governação democrática às reformas políticas, económicas e sociais, à prevenção de conflitos, à justiça social, à promoção dos direitos humanos e ao acesso equitativo aos serviços públicos, à educação, à cultura, à saúde [...]; desde o ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais a um crescimento económico favorável aos mais pobres, ao comércio e desenvolvimento, à migração e desenvolvimento, à segurança alimentar, aos direitos das crianças, à igualdade entre os sexos e à promoção da coesão social e de um trabalho digno»⁴⁸.

42. Assim, à luz da jurisprudência anteriormente recordada bem como dos elementos contidos no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, e não obstante a natureza muito ampla da cooperação estabelecida e de uma explicitação mais detalhada dos objetivos de desenvolvimento do Estado terceiro cocontratante, parece-me que o APC é efetivamente constituído por uma componente significativa associada à política de cooperação para o desenvolvimento conduzida pela União. A circunstância de o APC não conter disposições relativas à sua própria extinção a partir do momento em que a República das Filipinas tiver cumprido as regras e normas previstas no APC não é relevante quanto a este aspeto⁴⁹.

43. Nos termos do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, os domínios de ação da União nesta matéria foram definidos de uma forma tão ampla que pode, em todas as situações e independentemente do domínio em questão, ser estabelecido um nexo com o desenvolvimento⁵⁰. Como o Conselho afirmou, com razão, a prática da União nas suas relações externas com os Estados que apresentam um nível de desenvolvimento menos avançado evoluiu, com efeito, de modo considerável, tendo-se passado de um sistema básico de assistência à celebração de acordos completos e avançados nos quais, quando os benefícios são descritos como mútuos, já não se trata de uma fórmula diplomática, e nos quais a relação é muito menos assimétrica e, por conseguinte, mais equilibrada. Contudo, é por esta razão que, embora reconheça sem dificuldade a natureza pluridimensional da cooperação para o desenvolvimento, parece-se ser mais complicado, pelo contrário, considerar que é suficiente a base jurídica relativa à cooperação para o desenvolvimento, quando o mesmo acordo visa tantos e tão diferentes domínios. A este respeito, na minha opinião, é necessária uma certa prudência, precisamente porque a determinação da base jurídica adequada «reveste uma importância [...] constitucional»⁵¹ para a União.

45 — V. n.º 4 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

46 — N.º 3 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

47 — N.º 9 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

48 — N.º 12 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

49 — O Acordo com a República da Índia tinha sido celebrado por um período de cinco anos, com renovação automática anual, salvo denúncia (v. artigo 29.º do referido acordo). Não se previa a sua caducidade quando fossem alcançados os objetivos de desenvolvimento. O artigo 57.º do APC é, assim, quanto a este aspeto, perfeitamente comparável ao artigo 29.º do Acordo com a República da Índia, que o Tribunal de Justiça todavia qualificou efetivamente como acordo de cooperação para o desenvolvimento.

50 — V. n.ºs 70 e segs. do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

51 — Parecer 1/08, já referido (n.º 110).

44. Todavia, um acordo do tipo do APC pode perfeitamente dizer respeito a uma multitude de domínios variados, embora se mantenha apenas no âmbito dos objetivos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento, desde que as disposições relativas a tais *matérias específicas* variadas mais não façam do que fixar o quadro da cooperação e se limitem a determinar os domínios que são objeto da cooperação e a precisar certas ações ou certos aspetos, sem que tais disposições contenham uma regulamentação das modalidades concretas de execução da cooperação em cada domínio específico previsto⁵².

45. À luz destas considerações, compete-me agora verificar se, entre os numerosos e diferentes domínios previstos no APC, as disposições consagradas aos transportes, ao ambiente e à readmissão dos nacionais de Estados terceiros *contribuem*, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, para os «objetivos de desenvolvimento económico e social» da política de cooperação para o desenvolvimento e têm *como objeto principal* a execução de tal política ou se, pelo contrário, contém uma regulamentação das *modalidades concretas* de execução da cooperação nestes domínios específicos, de modo a constituírem, na realidade, *objetivos distintos* que não são secundários nem indiretos relativamente aos objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

E – *Quanto ao aditamento das bases jurídicas relativas aos transportes*

46. Nos termos do artigo 2.º, alínea h), do APC, entre os outros domínios de interesse comum citados, encontram-se os transportes. O artigo 38.º, n.º 1, do APC, por sua vez, reitera a vontade das partes em cooperar nos setores relacionados com a política dos transportes, «com vista a melhorar as oportunidades de investimento e a circulação de mercadorias e de passageiros, promover a segurança intrínseca e extrínseca dos transportes marítimos e aéreos, atenuar o impacto ambiental dos transportes e aumentar a eficácia dos respetivos sistemas de transportes». Os domínios a promover no âmbito da cooperação dizem respeito ao intercâmbio de informações sobre as respetivas regulamentações relativas a todos os meios de transporte, ao intercâmbio de opiniões sobre o sistema europeu de navegação por satélite, ao diálogo sobre os transportes aéreos e à continuação do diálogo com vista a apoiar a convergência regulamentar, ao diálogo relativo aos transportes marítimos (através do intercâmbio de informações sobre a regulamentação e da promoção do acesso sem restrições aos mercados marítimos internacionais, da administração eficaz dos portos e da promoção da cooperação em assuntos de interesse comum nesta matéria) e, por fim, ao diálogo relativo à aplicação eficaz das normas de segurança intrínseca e extrínseca e de prevenção da poluição.

47. É certo que, como o Conselho observou, o APC é, quanto a este aspeto, mais desenvolvido do que o Acordo com a República da Índia, objeto do processo Portugal/Conselho, já referido⁵³. Porém, não se pode retirar nenhuma conclusão jurídica desta constatação factual sem examinar o conteúdo do artigo 38.º do APC.

48. Ora, antes de mais, há que salientar que o domínio dos transportes constitui uma das dimensões da política de cooperação para o desenvolvimento, conforme definida no Consenso Europeu⁵⁴, e que as medidas adotadas neste domínio podem enquadrar-se perfeitamente nessa política. A redação do artigo 38.º do APC permite que facilmente se estabeleça um nexa com os objetivos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento. A cooperação prevista reveste uma dimensão dupla, respeitando à segurança e ao ambiente. Compreende-se sem dificuldade que o aumento da segurança dos transportes do Estado terceiro cocontratante, através do cumprimento das normas mínimas internacionais, deve contribuir simultaneamente para a estabilização e sustentabilidade da sua rede bem como para a inserção harmoniosa e gradual do referido Estado na economia mundial deste setor.

52 — V. acórdão Portugal/Conselho, já referido (n.º 45).

53 — V., nomeadamente, artigo 4.º, n.º 3, do Acordo com a República da Índia.

54 — V. n.ºs 77 e segs. do Consenso.

49. Em segundo lugar, ao contrário do que o Conselho sustentou, a leitura deste artigo 38.º do APC não me leva a considerar que o mesmo contém as modalidades concretas de execução da cooperação neste domínio, nem que permite identificar obrigações positivas concretas, impostas às partes, que excedem o mero compromisso geral de cooperação no domínio dos transportes. Não identifico obrigações específicas, por comparação com as contidas no resto do acordo, com exceção do ambiente e da readmissão de nacionais de Estados terceiros, que examinarei adiante. O artigo 38.º do APC, muito afastado do nível de pormenor do artigo 91.º TFUE, por exemplo, limita-se assim a prever intercâmbios de informações ou de opiniões e diálogos. Também não considero que o artigo 38.º do APC seja comparável às disposições que estavam em causa no parecer 1/08, invocado pelo Conselho, e relativamente às quais o Tribunal de Justiça considerou que era necessário incluir a base jurídica relativa aos transportes⁵⁵.

50. Consequentemente, as preocupações expressas neste artigo, sem comportarem obrigações jurídicas específicas nem constituírem um objetivo distinto, são coerentes com os objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento, integrando-se plenamente nesta última⁵⁶. Há que concluir, por conseguinte, quanto a este aspeto, em conformidade com o que a Comissão sustentou, que foi sem razão que o Conselho inseriu, como bases jurídicas da decisão impugnada, os artigos 91.º TFUE e 100.º TFUE relativos aos transportes.

F – Quanto ao aditamento da base jurídica relativa ao ambiente

51. O artigo 34.º do APC é consagrado ao ambiente e aos recursos naturais. Este domínio de cooperação é apresentado como sendo de interesse comum, na aceção do artigo 2.º, alínea h), do APC. Note-se que outras disposições do acordo evocam temas relacionados com o ambiente⁵⁷.

52. Nos termos do artigo 34.º, n.º 1, do APC, a cooperação deve promover a conservação e a melhoria do ambiente a favor de um desenvolvimento sustentável. O n.º 2 refere a necessidade de preservar e gerir de forma sustentável os recursos e a diversidade biológica. Nos termos do n.º 3, as partes acordam em que as preocupações ambientais devem ser integradas em todos os setores da cooperação. Por fim, o n.º 4 enumera os temas em que a cooperação deve ser prosseguida, ou mesmo reforçada, no âmbito dos programas regionais. É o caso da sensibilização ambiental e da participação das populações autóctones nos esforços relativos ao desenvolvimento sustentável, do reforço das capacidades em matéria de adaptação às alterações climáticas, do reforço das capacidades de participação em acordos multilaterais e da sua execução, da promoção de tecnologias, produtos e serviços ecológicos, da valorização dos recursos naturais, da gestão dos parques nacionais e das zonas protegidas, da prevenção dos movimentos transfronteiras ilegais de resíduos perigosos, da proteção do ambiente marítimo, costeiro e terrestre, da promoção do reforço das capacidades de gestão de catástrofes e, por fim, da promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis. Prevê-se também que as partes incentivarão o acesso recíproco aos programas por elas realizados⁵⁸.

55 — O parecer 1/08, já referido, dizia respeito ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (a seguir «GATS»), que abrangia, nomeadamente, os serviços de transportes. O comércio dos serviços de transportes fazia parte, segundo o Tribunal de Justiça, «do próprio objeto do GATS e desses acordos, que, de resto, produz[iam] um efeito direto e imediato no comércio de cada um dos tipos de serviços em questão» (n.º 167). Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que os acordos em causa continham «um número relativamente significativo de disposições que têm por efeito alterar compromissos tanto horizontais como setoriais assumidos pela Comunidade e pelos seus Estados-Membros» (n.º 169) bem como «disposições relativas aos compromissos setoriais em matéria de serviços de transportes que ora proced[iam] ao alargamento de limitações setoriais a determinados novos Estados-Membros ora introduz[iam] tais limitações na sua esfera» (n.º 170). O Tribunal de Justiça concluiu que a componente «transportes» do GATS fazia parte do domínio da política de transportes, e não do domínio da política comercial comum. Vê-se bem que o artigo 38.º do APC não tem a mesma incidência nesta matéria e tem uma intensidade jurídica muito menor.

56 — V. acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho, já referido (n.º 65).

57 — V., nomeadamente, artigos 27.º, n.º 2, 29.º, n.º 2, alínea c), e 38.º, n.º 1, do APC.

58 — Artigo 34.º, n.º 5, do APC.

53. O Conselho considera que o artigo 34.º do APC é uma disposição pormenorizada, que não encontra equivalente no Acordo com a República da Índia, objeto do processo Portugal/Conselho, já referido. Na sua opinião, este artigo prevê, pelo menos no seu n.º 2, uma obrigação clara cujo cumprimento pode ser imposto por via jurídica. O acesso aos programas e ações da União insere-se na cooperação ambiental levada a cabo com os países terceiros e que se encontra prevista no artigo 191.º, n.º 4, TFUE.

54. Como a Comissão, tenho dificuldade em aceitar a posição do Conselho. Por um lado, o artigo 34.º do APC é explicitamente concebido como uma disposição transversal, dado que as preocupações ambientais devem ser tidas em conta «em todas as atividades empreendidas pelas Partes nos termos do presente Acordo»⁵⁹. Por outro lado, tal como no que respeita aos transportes, os temas que a cooperação deve abranger são simplesmente enumerados. Ao contrário do que o Conselho defende, não me parece que o artigo 34.º, n.º 2, do APC consagre uma obrigação clara. O Conselho sustenta que a execução desta disposição pode ser obtida por via jurisdicional, retirando desta mera circunstância um argumento para justificar a inclusão da base jurídica correspondente.

55. Limito-me a recordar que as disposições contidas num acordo internacional têm uma força jurídica incontestável e que, manifestamente, se pode obter o cumprimento das obrigações internacionais através do recurso aos mecanismos adequados. O critério da execução por via jurisdicional internacional não me parece, em qualquer caso, pertinente nem suficiente para decidir quais devem ser as bases jurídicas de um ato da União. Acresce que este n.º 2 está redigido em termos extremamente genéricos, que, em princípio, mais não são do que meras declarações de intenção. A este respeito, não considero que o conteúdo do artigo 34.º do APC esteja assim tão distante do conteúdo do artigo 17.º do Acordo com a República da Índia, objeto do processo Portugal/Conselho, já referido⁶⁰. À semelhança da Comissão, constato que existe um nexo natural, aliás recordado no artigo 34.º, n.º 1, do APC, entre a promoção e a conservação do ambiente, por um lado, e o desenvolvimento sustentável, por outro⁶¹. A erradicação da pobreza, que é o objetivo último da cooperação para o desenvolvimento, nos termos do artigo 208.º TFUE, também comporta «dimensões ambientais»⁶². Por fim, o artigo 34.º, n.º 5, ao estipular que as partes «incentivarão o acesso recíproco aos respetivos programas», não contém uma obrigação jurídica claramente identificável que seja dissociável da cooperação para o desenvolvimento.

56. Por conseguinte, há que concluir, quanto a este aspeto, que foi sem razão que o Conselho errou ao incluir, como base jurídica da decisão impugnada, o artigo 191.º, n.º 4, TFUE, relativo ao ambiente, na medida em que o artigo 34.º do APC não se destina a converter o ambiente noutra componente essencial do acordo em questão.

59 — Artigo 34.º, n.º 1, *in fine*, do APC.

60 — Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Acordo com a República da Índia, «[a]s partes contratantes reconhecem a necessidade de considerar a proteção do ambiente uma parte integrante da cooperação económica e do desenvolvimento. Salientam, além disso, a importância das questões ambientais e o seu desejo de estabelecer a cooperação para a proteção e a melhoria do ambiente atribuindo especial atenção à poluição da água, do solo e do ar, à erosão, desflorestação e gestão duradoura dos recursos naturais, tendo em conta o trabalho realizado no âmbito de organismos internacionais».

61 — Assegurar a sustentabilidade ambiental é um dos oito objetivos do Milénio para o desenvolvimento: v. n.º 6 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

62 — N.º 12 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

G – Quanto ao aditamento da base jurídica relativa à readmissão de nacionais de Estados terceiros

57. Observo, antes de mais, que as dificuldades jurídicas, nomeadamente processuais — reais ou supostas — invocadas pela Comissão não são, seja como for, suscetíveis de influenciar a decisão do Tribunal de Justiça quanto à determinação da base jurídica da decisão impugnada. Resulta, com efeito, de jurisprudência constante que não são os processos legislativos que definem a base jurídica de um ato, mas a base jurídica de um ato que determina os processos a seguir para adotar esse ato⁶³.

58. Para verificar se era necessária a inclusão de uma disposição do título V do Tratado FUE, que determinava consequentemente a aplicação dos Protocolos n.º 21 e n.º 22⁶⁴, há que recordar, antes de mais, o conteúdo exato do APC sobre o tema da migração e da readmissão. Efetuarei, em seguida, um balanço das relações entre estes temas e a cooperação para o desenvolvimento para verificar se se pode estabelecer umnexo entre os objetivos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento, por um lado, e o artigo 26.º do APC, por outro. Seguidamente, demonstrarei que a inclusão de cláusulas de readmissão se inscreve numa prática antiga em benefício, essencialmente, dos interesses da União e destacarei as diferenças essenciais entre as disposições do artigo 26.º do APC e os acordos de readmissão recentemente celebrados pela União. Por fim, voltarei sucintamente à questão do efeito útil dos Protocolos n.º 21 e n.º 22.

1. O conteúdo do APC

59. Por um lado, há que recordar que o preâmbulo do APC indica que as disposições do Acordo «abrangidas pelo âmbito de aplicação do título VI da parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia vinculam o Reino Unido e a Irlanda como partes contratantes distintas ou, alternativamente, como parte da União Europeia, nos termos do Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao [Tratado FUE]. O mesmo se aplica à Dinamarca, nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca anexo aos mesmos Tratados».

60. Por outro lado, o artigo 26.º do APC insere-se no título V, consagrado à cooperação em matéria de migração e de trabalho marítimo, e intitula-se «Cooperação em matéria de migração e desenvolvimento». O artigo 26.º, n.º 1, do APC reafirma a importância da gestão dos fluxos migratórios e a vontade de as partes estabelecerem um mecanismo de diálogo e consulta sobre todas as questões relacionadas com as migrações, que devem ser incluídas nas estratégias de desenvolvimento nacional. A cooperação neste domínio centrar-se-á, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, do APC, nos fatores repulsão-atração das migrações, na elaboração e aplicação de legislação e práticas a nível nacional relativas à proteção e aos direitos dos migrantes, na elaboração e aplicação de legislação e práticas a nível nacional relativas à proteção internacional, nas regras em matéria de

63 — Acórdão Parlamento/Conselho, já referido (n.º 80). No contexto preciso de uma eventual implementação dos Protocolos n.º 21 e n.º 22, v. n.º 40 das conclusões do advogado-geral Y. Bot apresentadas no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-43/12), pendente no Tribunal de Justiça.

64 — Como a Comissão salientou, a atual prática deixa a descoberto uma grande confusão. A título de exemplo, a Decisão do Conselho, de 24 de julho de 2004, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, adicional à Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional nas matérias regidas pelo protocolo, na medida em que as disposições do protocolo sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação dos artigos 179.º e 181.º-A do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (JO L 262, p. 24), foi adotada com base nos artigos 179.º e 181.º-A do Tratado CE. A Decisão do Conselho, de 21 de dezembro de 2011, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, e à aplicação provisória de certas disposições do Acordo de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Iraque, por outro (JO 2012, L 204, p. 18), foi adotada com base nos artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE, 192.º, n.º 1, TFUE, 194.º TFUE, 207.º TFUE e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE. A Decisão do Conselho, de 14 de maio de 2012, relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Mongólia, por outro, foi adotada com base apenas nos artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 207.º TFUE e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE. A decisão da mesma data relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo-Quadro global de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Socialista do Vietname, por outro, foi, por sua vez, adotada apenas com base nos artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE, 207.º TFUE e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE.

admissão, bem como nos direitos e no estatuto das pessoas admitidas, na aplicação de uma política para tratar a presença, nos respetivos territórios, de um nacional da outra Parte que não preencha, ou que tenha deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência no território da Parte em questão, contra a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos, no regresso em condições humanas e dignas, em questões de interesse comum em matéria de vistos, de segurança dos documentos de viagem e de gestão de fronteiras e, por fim, em questões de migração e de desenvolvimento.

61. O artigo 26.º, n.º 3, do APC impõe, às partes contratantes, a obrigação de readmitir os seus nacionais que se encontrem em situação de entrada, permanência ou residência ilegal no território de uma das outras partes. Esta readmissão deve verificar-se a pedido da parte contratante em questão «sem atrasos indevidos logo que a nacionalidade tenha sido verificada e o processo necessário no Estado-Membro concluído». Prevê-se também a entrega dos documentos necessários e a comunicação entre as autoridades competentes do Estado requerente e do Estado requerido. Prevê-se igualmente a hipótese de uma pessoa não possuir documentos de identificação.

62. Por fim, o artigo 26, n.º 4, do APC indica que as Partes acordam em concluir, o mais depressa possível, um acordo de readmissão que inclua, pelo menos, uma disposição sobre a readmissão de nacionais de outros Estados, que não aqueles a que o APC diz respeito, bem como de apátridas.

2. Migração e política de cooperação para o desenvolvimento

63. Nos termos do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, a prossecução dos objetivos do Milénio exige a implementação de «múltiplas atividades de desenvolvimento, que vão desde [...] à migração e desenvolvimento»⁶⁵ e o aprofundamento do diálogo político abordará «a luta contra a migração ilegal»⁶⁶. Trata-se, nomeadamente, de «fazer da migração um fator positivo de desenvolvimento»⁶⁷, que deve constituir «a resposta mais eficaz a longo prazo à migração forçada e ilegal»⁶⁸, pedindo-se, nomeadamente, à Comissão que inclua as questões das migrações e dos refugiados nas estratégias nacionais e regionais e nas parcerias com os países interessados⁶⁹.

64. O Regulamento n.º 1905/2006, adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho apenas ao abrigo do artigo 179.º, n.º 1, CE, prevê que os programas temáticos implementados incluam a migração. O considerando 16 recorda os objetivos fixados pelo Conselho Europeu de Bruxelas, nomeadamente o de intensificar a ajuda financeira da Comunidade em áreas que digam respeito ou estejam relacionadas com a migração, no âmbito das suas relações com países terceiros. Este objetivo é transcrito no artigo 5.º, n.º 2, alínea i), do Regulamento n.º 1905/2006, que prevê a «[p]romoção da cooperação e das reformas no setor do asilo e migração em colaboração com os países parceiros e promoção de iniciativas de desenvolvimento de capacidades para assegurar a conceção e implementação de políticas de migração favoráveis ao desenvolvimento, a fim de atacar as causas profundas da migração»⁷⁰.

65. *A priori*, parece assim possível que se considere que uma medida que visa combater a imigração ilegal contribua também para a prossecução dos objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento. Resta todavia verificar se tal nexó pode ser estabelecido no que respeita às cláusulas ditas de readmissão.

65 — N.º 12 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

66 — N.º 17 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

67 — N.º 38 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

68 — N.º 40 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

69 — V. n.º 110 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

70 — V. também artigo 16.º do Regulamento n.º 1905/2006.

3. O artigo 26.º do APC à luz da prática anterior

66. A inclusão, nos acordos de cooperação celebrados pela União, de disposições consagradas à readmissão de nacionais de Estados terceiros e que preveem a celebração posterior de um acordo de readmissão não é recente, resultando, pelo contrário, de uma prática antiga. Um documento do Conselho de 1999 sobre as consequências da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão⁷¹ refere a vontade do Conselho, desde 1995, de estabelecer uma relação entre o repatriamento de pessoas em situação ilegal no território de um Estado-Membro e a celebração de acordos europeus de associação e de cooperação e de um acordo sobre e as cláusulas de readmissão a inserir nesses acordos. Este documento propõe a adaptação das «cláusulas de readmissão» ao novo quadro jurídico de então, salientando que «um dos objetivos comunitários no domínio da política de imigração consiste no repatriamento de pessoas residentes nos Estados-Membros em situação ilegal». É interessante observar que, nessa altura, as cláusulas de readmissão não eram apresentadas no sentido de prosseguirem um objetivo da política de cooperação para o desenvolvimento⁷².

67. É certo que o artigo 26.º do APC, que constitui precisamente uma cláusula de readmissão, introduz uma alteração significativa no âmbito lexical do referido acordo. A utilização do presente do indicativo [NdT: indicação não válida para a versão em língua portuguesa, que utiliza o futuro do indicativo] leva a crer, com efeito, que o artigo 26.º do APC não se limita a enumerar os domínios de cooperação, antes estabelecendo claramente obrigações impostas às partes que correspondem a compromissos jurídicos concretos. Este artigo tem um nível de pormenor mais avançado, quando comparado, entre outras, com as disposições relativas aos transportes e ao ambiente. No próprio artigo 26.º do APC podem distinguir-se, claramente, na minha opinião, os n.ºs 1 e 2 — que estão na continuidade das restantes disposições do APC, ou seja, que preveem declarações de intenção ou compromissos de cooperação sobre determinados temas, mas sem especificar realmente os meios dessa cooperação nem os resultados a atingir — dos n.ºs 3 e 4. Estes últimos marcam, com efeito, um contraste nítido, ao estabelecerem uma obrigação clara e inequívoca⁷³, fixando concretamente o conteúdo dos resultados a atingir («as Filipinas admitirão», «cada Estado-Membro readmitirá») e do instrumento jurídico a utilizar posteriormente⁷⁴ para atingir um objetivo jurídico claramente determinado, que consiste em alargar a obrigação de readmissão aos nacionais de outros Estados terceiros e aos apátridas.

68. Consequentemente, ao contrário do que Comissão sustenta, as disposições contidas no artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC não se reduzem a simples declarações de intenção enumeradas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Pouco importa se estes princípios de readmissão constituem ou não a mera transcrição, sem alteração do direito vigente, de princípios de direito internacional consuetudinário, dado que a sua presença num acordo multilateral implica, manifestamente, consequências jurídicas próprias. Há que observar, além disso, que o alargamento da readmissão aos nacionais de Estados terceiros ou aos apátridas não resulta do direito internacional consuetudinário. O artigo 26.º, n.º 4, ao fixar o objetivo deste alargamento, a atingir através de um acordo internacional, excede assim aquilo que é normalmente aceite neste contexto.

69. Esta assimetria, ou rutura, no artigo 26.º do APC não fica no entanto por explicar, tendo em conta, precisamente, a prática anterior que acabo de recordar. Com efeito, é um facto notório que o fluxo migratório mais importante é aquele que se verifica entre as Filipinas e a União, e que é numa medida muito menor que os cidadãos da União migram para as Filipinas. Consequentemente, os eixos da

71 — Consequências da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão nas cláusulas de readmissão previstas nos acordos comunitários e nos acordos celebrados entre a Comunidade Europeia, os seus Estados-Membros e países terceiros (Acordos mistos) — Adoção de uma decisão do Conselho (documento 13409/99, de 25 de novembro 1999).

72 — O Acordo de Cotonu, adotado, nomeadamente, ao abrigo do artigo 300.º CE, parece ter sido o primeiro a prever uma cláusula de readmissão com a formulação «pós-Amesterdão» [v. artigo 13.º do Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000 (JO L 317, p. 3)]. O Tribunal de Justiça não se pronunciou, porém, sobre esta prática, em geral, nem sobre o artigo 13.º do Acordo de Cotonu, em especial.

73 — V. artigo 26.º, n.º 3, do APC.

74 — V. artigo 26.º, n.º 4, do APC.

cooperação em matéria de migração foram formulados de um modo que reflete essa assimetria, incidindo sobretudo na proteção dos migrantes, numa reflexão destinada a levar a um tratamento equitativo e a uma integração dos não nacionais que se encontrem em situação legal ou a uma concessão de autorizações de residência por razões compassivas ou humanitárias. Estes eixos constituem o objeto dos n.ºs 1 e 2 do artigo 26.º do APC.

70. Em contrapartida, os n.ºs 3 e 4 do artigo 26.º do APC restabelecem o equilíbrio e contêm disposições que se afastam das preocupações iniciais do APC — o desenvolvimento harmonioso das Filipinas — para cumprir um objetivo próprio da União e satisfazer os seus interesses: o compromisso por parte do Estado terceiro cocontratante de acolher os seus próprios nacionais que se encontrem em situação ilegal no território da União. Como o próprio Conselho reconhece, estas cláusulas relativas à readmissão incluídas em diferentes tipos de acordos de parceria celebrados pela União constituem uma alavanca importante, ou seja, um meio, para esta, de obter dos seus cocontratantes uma contrapartida que dificilmente obteria de outro modo, isto é, fora do âmbito da cooperação, no caso em apreço para o desenvolvimento, prometida pela União.

71. Deste modo, o artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC exprime sobretudo uma visão mais defensiva e promove mais os interesses da União. Trata-se de precaver a União e os seus Estados-Membros contra as falhas do Estado terceiro cocontratante em matéria de gestão dos fluxos migratórios.

72. É certo que, visto deste modo, o nexos com os objetivos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento se afigura bastante mais ténue. Todavia, há também que constatar que tais compromissos não existiriam sem a cooperação global fixada pelo APC, que se centra no desenvolvimento do Estado terceiro cocontratante. Aplicando os princípios jurisprudenciais recordados no n.º 26 das presentes conclusões, e pelas razões acima expostas, há que constatar que a cláusula de readmissão contida nos n.ºs 3 e 4 do artigo 26.º do APC, embora comporte obrigações jurídicas, não tem por efeito converter a readmissão num objetivo distinto do prosseguido pelo APC, constituindo, pelo contrário, no contexto particular das negociações dos acordos de cooperação para o desenvolvimento, um objetivo não autónomo e, assim, apenas *secundário* ou *indireto*, que não carece da inclusão de uma base jurídica própria.

73. Deste modo, foi igualmente sem razão que o Conselho incluiu o artigo 79.º, n.º 3, TFUE entre as bases jurídicas da decisão impugnada.

74. O Conselho e os Governos que intervieram em apoio da sua posição justificaram, nomeadamente, a sua posição quanto à inclusão, que consideraram necessária, do artigo 79.º, n.º 3, TFUE, com a necessidade de manter o efeito útil dos Protocolos n.º 21 e n.º 22. Pretendo assim demonstrar agora que, não obstante a ausência do artigo 79.º, n.º 3, TFUE, de entre as bases jurídicas da decisão impugnada, este efeito útil será mantido e que os Estados-Membros a que os Protocolos n.º 21 e n.º 22 dizem respeito podem, se for caso disso e no momento oportuno, invocar os seus direitos.

4. A prática atual em matéria de acordos de readmissão

75. Afigura-se útil, a este respeito, apresentar uma perspetiva global da prática atual em matéria de acordos de readmissão, nomeadamente para compreender qual poderá ser o conteúdo do futuro acordo. Foram recentemente celebrados dois acordos de readmissão: trata-se do acordo com a Geórgia⁷⁵, referido pela Comissão, e do acordo com o Paquistão⁷⁶. O artigo 79.º, n.º 3, TFUE constituiu a base jurídica destes dois acordos. Apresentam uma estrutura e um conteúdo comparáveis.

75 — Acordo entre a União Europeia e a Geórgia sobre a readmissão de pessoas que residem sem autorização (JO 2011, L 52, p. 47).

76 — Acordo entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica do Paquistão relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização (JO 2010, L 287, p. 52).

76. Nestes dois acordos, é recordada a importância do combate à imigração clandestina, bem como a necessidade de estabelecer procedimentos rápidos e eficazes, numa base de reciprocidade. A readmissão respeita tanto aos próprios nacionais dos Estados contratantes como aos nacionais de Estados terceiros e aos apátridas. Os dois acordos estabelecem também, de modo preciso e pormenorizado, o procedimento a adotar, nomeadamente o conteúdo do pedido, as condições da sua apresentação, os meios de prova destinados à verificação da nacionalidade e, quanto aos apátridas e aos cidadãos de Estados terceiros, os prazos a respeitar para a decisão sobre o pedido, as condições de transferência e os meios de transporte das pessoas readmitidas, os princípios e procedimentos das operações de trânsito, a imputação dos encargos, os princípios relativos à proteção de dados e contém um cláusula de não incidência sobre o direito internacional geral. Estes acordos são incontestavelmente mais completos do que a mera disposição do artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do APC, o qual, como a Comissão corretamente observou, não pode, por si só, ser considerado um acordo de readmissão.

77. Se, como creio, o artigo 79.º n.º 3, TFUE foi indevidamente incluído como base jurídica do APC, há também que declarar, com firmeza e de modo inequívoco, que a celebração do futuro acordo internacional, previsto no artigo 26.º, n.º 4, do APC não pode ter por fundamento a cooperação para o desenvolvimento, devendo necessariamente tomar como base jurídica o referido artigo 79.º TFUE. É precisamente no momento da conclusão deste acordo, quando a União se prepara para adotar um ato baseado numa disposição inserida no título V do Tratado FUE, que o efeito útil dos Protocolos n.º 21 e n.º 22 é plenamente preservado, juntamente com os direitos dos Estados-Membros em questão.

H – *Quanto à manutenção dos efeitos no tempo da decisão anulada*

78. Em conformidade com a vontade das partes e para não atrasar ainda mais a entrada em vigor do APC, deve ser deferido o pedido das partes, e o Tribunal de Justiça deve fazer uso da faculdade que lhe é conferida pelo artigo 264.º, n.º 2, TFUE, mantendo os efeitos no tempo da decisão anulada até à adoção de uma nova decisão.

VI – Quanto às despesas

79. 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 a Comissão pedido a condenação do Conselho nas despesas, há que condenar este último nas despesas. Por outro lado, em aplicação do artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, as partes que intervenham no presente litígio suportarão as suas próprias despesas.

VII – Conclusão

80. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

- 1) É anulada a Decisão 2012/272/UE do Conselho, de 14 de maio de 2012, relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República das Filipinas, por outro.
- 2) Mantêm-se os efeitos da Decisão 2012/272 até à adoção de uma nova decisão.
- 3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.

- 4) A República Checa, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, a República da Áustria e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.