



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

11 de junho de 2014*

«Recurso de anulação — Decisão 2012/272/UE do Conselho, relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo-Quadro de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e a República das Filipinas — Escolha da base jurídica — Artigos 79.º TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE, 191.º TFUE e 209.º TFUE — Readmissão de nacionais de países terceiros — Transportes — Ambiente — Cooperação para o desenvolvimento»

No processo C-377/12,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, que deu entrada em 6 de agosto de 2012,

Comissão Europeia, representada por S. Bartelt e por G. Valero Jordana e F. Erlbacher, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A. Vitro e J.-P. Hix, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Checa, representada por M. Smolek, D. Hadroušek e E. Ruffer, na qualidade de agentes,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,

Irlanda, representada por E. Creedon e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por A. Carroll, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República Helénica, representada por S. Chala e G. Papagianni, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República da Áustria, representada por C. Pesendorfer, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

* Língua do processo: inglês.

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por A. Robinson e, em seguida, por E. Jenkinson e M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por J. Holmes, barrister,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič e M. Safjan, presidentes de secção, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader e E. Jarašiūnas (relator), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 22 de outubro de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de janeiro de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede a anulação da 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 (JO L 134, p. 3, a seguir «decisão impugnada»), na medida em que o Conselho da União Europeia lhe aditou as bases jurídicas relativas à readmissão de nacionais de países terceiros (artigo 79.º, n.º 3, TFUE), aos transportes (artigos 91.º TFUE e 100.º TFUE) e ao ambiente (artigo 191.º, n.º 4, TFUE).

Decisão impugnada e acordo-quadro

- 2 Em 25 de novembro de 2004, o Conselho autorizou a Comissão a negociar com a República das Filipinas um acordo-quadro de parceria e cooperação.
- 3 Em 6 de setembro de 2010, a Comissão adotou uma proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura 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 «acordo-quadro»), que tem por bases jurídicas os artigos 207.º TFUE e 209.º TFUE, relativos, respetivamente, à política comercial comum e à cooperação para o desenvolvimento, conjugados com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE.
- 4 Em 14 de maio de 2012, o Conselho adotou por unanimidade a decisão impugnada, que autoriza a assinatura do acordo-quadro, sob reserva da conclusão do mesmo. Além dos artigos 207.º TFUE e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 5, TFUE, o Conselho considerou como bases jurídicas os artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE e 191.º, n.º 4, TFUE.

5 Os considerandos 2 e 3 desta decisão dispõem o seguinte:

«(2) As disposições do [acordo-quadro] abrangidas pelo âmbito de aplicação da parte III, título V, do Tratado [FUE] vinculam o Reino Unido e a Irlanda como Partes Contratantes distintas, e não como membros da União Europeia, a menos que a União Europeia e o Reino Unido e/ou a Irlanda tenham notificado conjuntamente a República das Filipinas de que o Reino Unido ou a Irlanda estão vinculados como membros da União Europeia nos termos do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado [UE] e ao Tratado [FUE]. Se o Reino Unido e/ou a Irlanda cessarem de estar vinculados como membros da União Europeia nos termos do artigo 4.º-A do Protocolo (n.º 21), a União Europeia e o Reino Unido e/ou a Irlanda, conjuntamente, informarão de imediato a República das Filipinas de qualquer alteração da sua posição, permanecendo nesse caso vinculados pelas disposições do [acordo-quadro] por direito próprio. O mesmo se aplica à Dinamarca nos termos do Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado [UE] e ao Tratado [FUE].

(3) Caso o Reino Unido e/ou a Irlanda não tenham procedido à notificação prevista no artigo 3.º do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, esses Estados não participam na adoção pelo Conselho da presente decisão, na medida em que esta inclua disposições abrangidas pelo âmbito de aplicação da parte III, título V, do Tratado [FUE]. O mesmo se aplica à Dinamarca nos termos do Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo aos mesmos Tratados.»

6 No preâmbulo do acordo-quadro, na redação dada pelo documento do Conselho n.º 15616/10, de 21 de janeiro de 2011, as Partes Contratantes afirmam, designadamente, a importância especial que atribuem à natureza abrangente das suas relações mútuas, bem como o seu desejo de promover o desenvolvimento social e económico sustentável, a erradicação da pobreza e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Reconhecem a importância do reforço das relações existentes entre elas no intuito de aprofundar a cooperação, bem como a vontade comum de consolidar, aprofundar e diversificar as suas relações em domínios de interesse comum. Manifestam o seu total compromisso na promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a proteção ambiental e a cooperação eficaz no combate às alterações climáticas. Reconhecem ainda o seu empenho num diálogo e cooperação abrangentes em matéria de promoção da migração e do desenvolvimento, especificando que as disposições do acordo-quadro abrangidas pelo âmbito de aplicação da parte III, título V, do Tratado FUE vinculam o Reino da Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido como Partes distintas ou como Estados-Membros da União.

7 O artigo 1.º do acordo-quadro, intitulado «Princípios gerais», prevê, no n.º 3:

«As Partes confirmam o seu empenho na promoção do desenvolvimento sustentável, na cooperação para fazer face aos desafios das alterações climáticas e na consecução dos objetivos de desenvolvimento acordados a nível internacional, designadamente os incluídos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.»

8 O artigo 2.º do acordo-quadro, que define os objetivos da cooperação, enuncia:

«Tendo em vista reforçar as suas relações bilaterais, as Partes decidem manter um diálogo abrangente e promover o aprofundamento da cooperação entre si em todos os sectores de interesse comum previstos no presente [acordo-quadro]. Esses esforços visarão nomeadamente:

[...]

g) Estabelecer uma cooperação no domínio da migração e do trabalho marítimo;

- h) Estabelecer uma cooperação em todos os outros sectores de interesse comum, designadamente emprego e assuntos sociais, cooperação para o desenvolvimento, política económica, serviços financeiros, boa governação no domínio fiscal, política industrial e PME, tecnologias da informação e da comunicação (TIC), audiovisual, meios de comunicação e multimédia, ciência e tecnologia, transportes, turismo, educação, cultura, diálogo intercultural e inter-religioso, energia, ambiente e recursos naturais incluindo as alterações climáticas, agricultura, pescas e desenvolvimento rural, desenvolvimento regional, saúde, estatísticas, gestão do risco de catástrofes e administração pública;

[...]»

- 9 O artigo 26.º do acordo-quadro, intitulado «Cooperação em matéria de migração e desenvolvimento», prevê:

«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. 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:

[...]

- 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 admissão/readmissão dessas pessoas em conformidade com o disposto no n.º 3 do presente artigo. O regresso deverá ser feito no respeito pelo direito das Partes de conceder autorizações de residência ou de permanência por motivos humanitários e compassivos e pelo princípio da não-repulsão;

[...]

- 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 estabelecida e o processo necessário no Estado-Membro concluído;

- b) Cada Estado-Membro readmitirá qualquer um 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 estabelecida 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.»

10 Nos termos do artigo 29.º do acordo-quadro, intitulado «Cooperação para o desenvolvimento»:

«1. O principal objetivo da cooperação para o desenvolvimento é fomentar um desenvolvimento sustentável que contribua para a redução da pobreza e para a concretização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. As Partes encetarão um diálogo regular sobre a cooperação para o desenvolvimento, em consonância com as respetivas prioridades e áreas de interesse comum.

2. O diálogo sobre cooperação para o desenvolvimento visará, nomeadamente:

- a) A promoção do desenvolvimento social e humano;
- b) A prossecução de um crescimento económico sustentável e inclusivo;
- c) A promoção da sustentabilidade ambiental e a gestão eficaz dos recursos naturais, incluindo a promoção das melhores práticas;
- d) A redução do impacto das alterações climáticas e a gestão das suas consequências;
- e) O reforço de capacidades a fim de favorecer uma integração mais profunda na economia mundial e no sistema de comércio internacional;
- f) A promoção da reforma do sector público, em particular no domínio da gestão das finanças públicas para melhorar a prestação dos serviços sociais;
- g) A criação de processos que observem os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, do Programa de Ação de Acra e de outros compromissos internacionais destinados à melhoria da prestação e da eficácia da ajuda.»

11 No que respeita à proteção do ambiente e dos recursos naturais, o artigo 34.º do acordo-quadro tem a seguinte redação:

«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 [realizada em Joanesburgo, em 2002] 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-quadro].

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 sectores 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 sector, de acordo com as modalidades específicas previstas nesses programas.»

12 O artigo 38.º do acordo-quadro, relativo aos transportes, dispõe:

«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, normas 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 Galileu), 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 da 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 na área 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 dos transportes, de proteção 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 sectores marítimo e aéreo, as operações de busca e salvamento e investigação de acidentes e de incidentes. As Partes prestarão igualmente atenção à promoção de modos de transporte ecológicos.»

Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 13 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule a decisão impugnada, na medida em que o Conselho lhe aditou as bases jurídicas relativas à readmissão de nacionais de países terceiros (artigo 79.º, n.º 3, TFUE), aos transportes (artigos 91.º TFUE e 100.º TFUE) e ao ambiente (artigo 191.º, n.º 4, TFUE), mantenha os efeitos dessa decisão e condene o Conselho nas despesas.
- 14 O Conselho conclui pedindo que o recurso seja julgado improcedente e que a Comissão seja condenada nas despesas.
- 15 Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 29 de novembro de 2012, 18 de dezembro de 2012 e 25 de janeiro de 2013, respetivamente, foram admitidas as intervenções da Irlanda, do Reino Unido, da República Checa, da República Federal da Alemanha, da República Helénica e da República da Áustria, em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

- 16 A Comissão invoca um único fundamento de recurso, segundo o qual o aditamento dos artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE e 191.º, n.º 4, TFUE como bases jurídicas da decisão impugnada não era necessário e era ilegal.
- 17 Afirma que não contesta que o objetivo do acordo-quadro é o estabelecimento de um quadro de cooperação e desenvolvimento, como resulta, em especial, do artigo 1.º, n.º 3, deste acordo, e que a decisão impugnada devia ter por base tanto o artigo 207.º TFUE como o artigo 209.º TFUE, não podendo a parte do acordo-quadro relativa ao comércio ser considerada puramente acessória da parte respeitante à cooperação para o desenvolvimento. Em contrapartida, contrariamente ao Conselho, considera que as disposições do acordo-quadro que justificaram o aditamento dos artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE e 191.º, n.º 4, TFUE estão inteiramente abrangidas pelo artigo 209.º TFUE.
- 18 Com efeito, resulta dos artigos 21.º TUE, 208.º TFUE e 209.º TFUE e da jurisprudência, especialmente do acórdão Portugal/Conselho (C-268/94, EU:C:1996:461, n.ºs 37 e 38), que a política de cooperação para o desenvolvimento é executada no âmbito de um vasto leque de objetivos políticos com vista ao desenvolvimento do país terceiro em questão, pelo que os acordos de cooperação para o desenvolvimento abrangem necessariamente um grande número de domínios específicos de cooperação, sem que a sua natureza de acordos de cooperação para o desenvolvimento seja afetada.

- 19 Esta conceção ampla da cooperação para o desenvolvimento reflete-se igualmente no direito derivado, como mostra o grande número de ações elegíveis para financiamento da União ao abrigo do instrumento de cooperação para o desenvolvimento instaurado pelo 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). Pode igualmente ser observada na 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, intitulada «O Consenso Europeu» (JO 2006, C 46, p. 1, a seguir «Consenso Europeu»).
- 20 No caso em apreço, todas as disposições do acordo-quadro, exceto a parte relativa ao comércio e ao investimento, contribuem para a prossecução do desenvolvimento das Filipinas, enquanto país em desenvolvimento, e não impõem obrigações substanciais distintas das atinentes à cooperação para o desenvolvimento. Inscrevem-se, portanto, no âmbito dos objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento da União e estão abrangidas pelo artigo 209.º TFUE.
- 21 É o que acontece com o artigo 38.º do acordo-quadro, relativo aos transportes, cujas disposições não vão além de um compromisso genérico de cooperação. O mesmo se passa com o artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do acordo-quadro, relativo à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, cujo n.º 3 apenas prevê uma simples cooperação nesse domínio e se limita a reproduzir os princípios de base já consagrados pelo direito internacional, prevendo o n.º 4 do mesmo artigo a celebração de um acordo de readmissão numa fase posterior. O mesmo acontece ainda com o artigo 34.º do acordo-quadro, relativo à proteção do ambiente e dos recursos naturais, que se limita a estabelecer princípios gerais e linhas de orientação sobre o papel que a proteção do ambiente deve exercer na cooperação para o desenvolvimento da União relativamente às Filipinas.
- 22 Por outro lado, a Comissão alega que o aditamento, pelo Conselho, do artigo 79.º, n.º 3, TFUE produz efeitos jurídicos injustificados, tanto no plano interno como externo. Com efeito, este aditamento implica, em razão do protocolo (n.º 21) e do protocolo (n.º 22), a aplicação simultânea de regras de votação diferentes e incompatíveis, uma modificação do âmbito de aplicação territorial da decisão impugnada, uma insegurança jurídica quanto à determinação das disposições do acordo-quadro abrangidas pelo âmbito do artigo 79.º, n.º 3, TFUE, uma limitação dos direitos institucionais do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça e incerteza quanto ao grau de exercício da competência da União à luz dos artigos 3.º, n.º 2, TFUE e 4.º, n.º 2, TFUE.
- 23 Quanto ao seu pedido com vista à limitação dos efeitos da anulação da decisão impugnada, a Comissão alega que se justifica manter os efeitos desta última, para evitar quaisquer consequências negativas nas relações entre a União e a República das Filipinas.
- 24 O Conselho, apoiado por todos os Estados-Membros intervenientes, opõe-se à argumentação da Comissão, observando que os acordos que estabelecem uma parceria e uma cooperação com os países terceiros recentemente celebrados visam estabelecer uma relação global que abrange uma multiplicidade de domínios de cooperação. A natureza e o conteúdo desses acordos evoluíram paralelamente ao alargamento das competências da União e não pode haver um domínio que seja preponderante em relação aos outros.
- 25 Nestas condições, a escolha das bases jurídicas pressupõe uma análise da natureza dos compromissos assumidos. Um compromisso concreto ou substancial exige o aditamento de uma base jurídica correspondente. Dado que a obrigação mais limitada pode conduzir a um desenvolvimento significativo das relações externas com o país terceiro parte no acordo-quadro, não pode ser acolhido o critério proposto pela Comissão, segundo o qual uma obrigação deve ser suficientemente ampla para constituir um objetivo distinto dos da cooperação para o desenvolvimento.

- 26 Resulta do acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1996:461) que, quando uma cláusula que figura num acordo contém uma regulamentação das modalidades concretas de execução da cooperação num domínio específico, esse acordo deve assentar numa base jurídica correspondente. Cada domínio específico de um acordo deste tipo deve ser considerado separadamente, independentemente da eventual existência de um programa de apoio ao desenvolvimento conduzido paralelamente nesse domínio, tomando em consideração a natureza jurídica, vinculativa e autónoma das obrigações acordadas.
- 27 O Conselho considera que o conteúdo do acordo-quadro confirma a sua posição, dado que os seus considerandos e o seu artigo 2.º não atribuem um papel preponderante a um domínio específico, como a cooperação para o desenvolvimento, e a sua estrutura confirma que se trata do estabelecimento de uma relação global e pluridimensional.
- 28 No que respeita aos transportes, cumpre, à luz do parecer 1/08 (EU:C:2009:739) proferido pelo Tribunal de Justiça a propósito da política dos transportes e da política comercial comum, recorrer às bases jurídicas previstas pelo Tratado FUE que dizem expressamente respeito aos transportes, no caso em apreço, os artigos 91.º TFUE e 100.º TFUE. É errado o argumento da Comissão segundo o qual as obrigações previstas no acordo-quadro são unicamente respeitantes ao desenvolvimento das Filipinas nos planos económico, social e ambiental. Na opinião do Conselho, o argumento de que as disposições relativas aos transportes são conformes com os objetivos da política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento não basta para demonstrar que estas disposições estão abrangidas por essa política.
- 29 No que respeita à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, o artigo 26.º, n.º 3, do acordo-quadro enuncia compromissos jurídicos claros, que se devem fundar na base jurídica prevista pelo Tratado FUE, concretamente, o artigo 79.º, n.º 3, TFUE. O facto de fazer constar desse acordo obrigações consagradas pelo direito internacional tem consequências jurídicas diretas, designadamente em caso de incumprimento dessas obrigações. Além disso, é inegável que o acordo-quadro, na medida em que prevê a conclusão, com a maior brevidade possível, de um acordo de admissão e de readmissão, contém uma obrigação de meios que constitui uma importante alavanca para obter da República das Filipinas um resultado que seria difícil de alcançar isoladamente.
- 30 Quanto ao ambiente, os programas e ações previstos no acordo-quadro devem ser baseados no artigo 191.º, n.º 4, TFUE, que permite à União cooperar com os países terceiros e especifica que as modalidades dessa cooperação podem ser objeto de acordos. O artigo 34.º do acordo-quadro comporta claramente, no seu n.º 2, uma obrigação, cujo respeito pode ser imposto pela via jurídica.
- 31 Por outro lado, o Conselho não partilha das preocupações da Comissão acerca dos efeitos do aditamento do artigo 79.º, n.º 3, TFUE. Recorda que não são os procedimentos que definem a base jurídica de um ato, mas sim a base jurídica de um ato que determina os procedimentos a seguir para o adotar. Observa que os Estados-Membros aos quais é aplicável o protocolo (n.º 21) podem exercer o seu direito de participar na adoção das decisões do Conselho relativas à assinatura e à conclusão do acordo-quadro e que, no que respeita às relações com a República das Filipinas, não podendo assumir obrigações nos termos da parte III, título V, do Tratado FUE, na qualidade de Estado-Membro da União, os Estados-Membros interessados podem fazê-lo bilateralmente.
- 32 O Conselho acrescenta, no que respeita à compatibilidade das bases jurídicas, que o comum acordo dos Estados-Membros era, de qualquer modo, necessário, dado que estes são também Partes no acordo-quadro, e que a jurisprudência é flexível a este respeito quando um ato se deve fundar em diversas bases jurídicas que estabelecem diferentes regras de votação.
- 33 Por último, o Conselho partilha da opinião da Comissão quanto à necessidade de manter os efeitos da decisão impugnada, se esta for anulada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 34 Segundo jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um ato da União, incluindo o que tenha sido adotado com vista à celebração de um acordo internacional, deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo desse ato. Se o exame de um ato da União demonstrar que ele prossegue duas finalidades ou que tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, ao passo que a outra apenas é acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante. A título excepcional, quando se provar que o ato prossegue vários objetivos que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro, esse ato deve ser fundado nas diferentes bases jurídicas correspondentes. Todavia, a acumulação de duas bases jurídicas está excluída quando os procedimentos previstos para cada uma delas sejam incompatíveis (v., designadamente, acórdão Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.ºs 42 a 45 e jurisprudência aí referida).
- 35 No caso vertente, há que determinar se, entre as disposições do acordo-quadro, as relativas à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, aos transportes e ao ambiente estão igualmente abrangidas pela política de cooperação para o desenvolvimento ou se excedem o âmbito dessa política e, portanto, impõem que a decisão impugnada seja fundada em bases jurídicas complementares.
- 36 Segundo o artigo 208.º, n.º 1, TFUE, a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e os objetivos da ação externa da União, tais como resultam do artigo 21.º TUE. O objetivo principal desta política é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza, devendo a União, na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, ter em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. Para a execução desta política, o artigo 209.º TFUE, em que se baseia, entre outros, a decisão impugnada, prevê designadamente, no n.º 2, que a União pode celebrar com os países terceiros e as organizações internacionais competentes todos os acordos necessários à realização dos objetivos referidos no artigo 21.º TUE e no artigo 208.º TFUE.
- 37 Daí resulta que a política da União no âmbito da cooperação para o desenvolvimento não se limita às medidas que visam diretamente a erradicação da pobreza, prosseguindo também os objetivos referidos no artigo 21.º, n.º 2, TUE, tais como aquele, enunciado neste n.º 2, alínea d), que consiste em apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza.
- 38 Para verificar se determinadas disposições de um acordo de cooperação celebrado entre a Comunidade Europeia e um Estado terceiro estão de facto abrangidas pela política de cooperação para o desenvolvimento, o Tribunal de Justiça considerou, nos n.ºs 37 e 38 do acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1996:461), invocado pela Comissão, que, para ser qualificado de acordo de cooperação para o desenvolvimento, um acordo deve prosseguir os objetivos fixados por esta política, que tais objetivos são amplos, no sentido de que as medidas necessárias à sua prossecução devem poder dizer respeito a diferentes matérias específicas, e que tal acontece, nomeadamente, no caso de um acordo que fixa o quadro desta cooperação. A este propósito, acrescentou que exigir que um acordo de cooperação para o desenvolvimento se funde igualmente noutra disposição para além da relativa a essa política cada vez que respeite a uma matéria específica seria, na prática, suscetível de esvaziar de conteúdo a competência e o processo previstos nesta última disposição.
- 39 O Tribunal de Justiça concluiu daí, no n.º 39 do mesmo acórdão, que há que considerar que a inclusão, num acordo de cooperação para o desenvolvimento, de cláusulas relativas a diferentes matérias específicas não pode modificar a qualificação do acordo que deve ser feita em consideração do objeto

essencial do mesmo e não em função das cláusulas especiais, desde que essas cláusulas não comportem obrigações de tal alcance nas matérias específicas previstas que essas obrigações constituam, na realidade, objetivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento.

- 40 Ao analisar as disposições do referido acordo relativas às matérias específicas em causa, o Tribunal de Justiça constatou, no n.º 45 do mesmo acórdão, que aquelas se limitavam a determinar os domínios que são objeto da cooperação e a precisar alguns dos seus aspetos e ações, mas não continham uma regulamentação das modalidades concretas de execução da cooperação em cada domínio específico previsto.
- 41 Os critérios assim estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, nos n.ºs 39 e 45 desse acórdão, para apreciar se as cláusulas de um acordo celebrado com um país terceiro estão abrangidas pela cooperação para o desenvolvimento, não são, segundo resulta da tréplica e da discussão na audiência, postos em causa pelo Conselho. No entanto, apoiado pelos Estados-Membros intervenientes, este último considera que a análise efetuada pelo Tribunal de Justiça a propósito do Acordo de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento (JO 1994, L 223, p. 24), que entrou em vigor em 1 de agosto de 1994, não pode ser transposta para o acordo-quadro, que, em razão da evolução dos acordos de cooperação celebrados desde então entre a União e os países terceiros, caracterizada designadamente por uma ampliação, em conexão com a das competências da União, dos domínios abrangidos por estes acordos e por um reforço dos compromissos assumidos, tem natureza diferente.
- 42 A este propósito, importa no entanto observar, em primeiro lugar, que esta evolução, longe de refutar as apreciações efetuadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1996:461) e recordadas no n.º 38 do presente acórdão, traduz, pelo contrário, um crescimento dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento e das matérias abrangidas pela mesma, que reflete a visão da União para o desenvolvimento exposta no Consenso Europeu. Com efeito, como salienta o advogado-geral nos n.ºs 40 e 41 das suas conclusões e como decorre designadamente dos n.ºs 5 e 7 do Consenso Europeu, o objetivo principal da cooperação para o desenvolvimento é a erradicação da pobreza no quadro do desenvolvimento sustentável, designadamente procurando alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. O conceito de desenvolvimento sustentável inclui designadamente aspetos ambientais. Dado que a erradicação da pobreza tem múltiplos aspetos, a realização destes objetivos pressupõe, segundo o n.º 12 do Consenso Europeu, a implementação de um leque de atividades de desenvolvimento indicadas no mesmo número.
- 43 Esta conceção ampla da cooperação para o desenvolvimento foi concretizada designadamente pela adoção do Regulamento n.º 1905/2006, que, para justificar a prossecução dos mesmos objetivos, prevê a execução do auxílio da União através de programas geográficos e temáticos com numerosos aspetos.
- 44 No entanto, uma medida, ainda que contribua para o desenvolvimento económico e social de países em vias de desenvolvimento, não está abrangida pela política de cooperação para o desenvolvimento se tiver por objetivo principal a execução de outra política (v., neste sentido, acórdão Comissão/Conselho, C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 72).
- 45 Em segundo lugar, há que observar que o termo «desenvolvimento», diversamente do acordo de cooperação celebrado entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento, não consta do título do acordo-quadro. A cooperação para o desenvolvimento só é mencionada no artigo 2.º, alínea h), a título da «cooperação entre si em todos os sectores de interesse comum», do mesmo modo que os transportes e o ambiente, ao passo que o estabelecimento de uma cooperação em matéria de migração figura no artigo 2.º, alínea g), como um objetivo distinto. Enquanto tal, é objeto de um único artigo, concretamente, o artigo 29.º, entre os 58 artigos do acordo-quadro.

- 46 No entanto, o preâmbulo do acordo-quadro afirma a vontade das Partes Contratantes de favorecerem o desenvolvimento socioeconómico sustentável, a erradicação da pobreza e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. O empenhamento na promoção do desenvolvimento sustentável, na cooperação para fazer face aos desafios das alterações climáticas e na contribuição para alcançar os objetivos de desenvolvimento acordados a nível internacional, designadamente os incluídos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, faz parte dos princípios gerais enunciados no artigo 1.º do acordo-quadro. O objetivo do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza não é apenas enunciado no artigo 29.º do referido acordo, que especifica as vertentes do diálogo sobre a cooperação para o desenvolvimento, sendo igualmente afirmado noutras disposições do mesmo acordo, designadamente as consagradas ao emprego e aos assuntos sociais, à agricultura, à pesca e ao desenvolvimento rural, bem como ao desenvolvimento regional.
- 47 Além disso, resulta globalmente do acordo-quadro que a cooperação e a parceria nele previstas têm especialmente em conta as necessidades de um país em desenvolvimento e, assim, contribuem para favorecer nomeadamente a prossecução dos objetivos previstos no artigo 21.º, n.º 2, alínea d), TUE e no artigo 208.º, n.º 1, TFUE.
- 48 À luz de todas estas considerações, importa, para efeitos do referido no n.º 35 do presente acórdão, analisar se as disposições do acordo-quadro relativas à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, aos transportes e ao ambiente contribuem igualmente para a prossecução dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento e, em caso afirmativo, se estas disposições não contêm obrigações de âmbito tal que constituem objetivos distintos que não são nem secundários nem indiretos relativamente aos da cooperação para o desenvolvimento.
- 49 No que respeita, em primeiro lugar, ao contributo destas disposições para a prossecução dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento, cumpre observar que, como salienta o advogado-geral nos n.ºs 48, 55 e 63 das suas conclusões, a migração, incluindo a luta contra a imigração clandestina, os transportes e o ambiente estão integrados na política de desenvolvimento definida no Consenso Europeu. No n.º 12 deste último, tanto a migração como o ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais fazem parte do leque de atividades de desenvolvimento previstas para realizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e tomar em conta os aspetos económicos, sociais e ambientais da erradicação da pobreza no quadro do desenvolvimento sustentável. As migrações são concebidas, no n.º 38, como devendo ser um fator de desenvolvimento que contribui para a diminuição da pobreza e para o desenvolvimento, no n.º 40, como sendo a resposta mais eficaz a longo prazo à migração forçada e ilegal. O ambiente e os transportes figuram, nos n.ºs 75 e 77, entre os principais domínios de atuação da União para responder às necessidades dos países parceiros.
- 50 Do mesmo modo, as migrações, os transportes e o ambiente estão inscritos no Regulamento n.º 1905/2006 como domínios de cooperação para o desenvolvimento que podem beneficiar do auxílio da União através de programas geográficos, designadamente a favor dos países da Ásia, e, no que respeita ao ambiente e às migrações, de programas temáticos.
- 51 O próprio acordo-quadro evidencia umnexo entre a cooperação que visa estabelecer em matéria de migração, de transportes e de ambiente, por um lado, e os objetivos da cooperação para o desenvolvimento, por outro.
- 52 Assim, antes de mais, o artigo 26.º, intitulado, aliás, «Cooperação em matéria de migração e desenvolvimento», indica que as questões relacionadas com as migrações são incluídas nas estratégias nacionais para o desenvolvimento socioeconómico dos países de origem, trânsito e destino dos migrantes e que esta se centrará designadamente nas questões de migração e desenvolvimento.
- 53 A seguir, no artigo 34.º do acordo-quadro, as Partes acordam em que a cooperação no domínio do ambiente e dos recursos naturais deve promover a conservação e a melhoria do meio ambiente a favor de um desenvolvimento sustentável e reforçar a integração das considerações ambientais em

todos os domínios de cooperação. Tais considerações constam assim de outras disposições do acordo-quadro e, em especial, do artigo 29.º, relativo à cooperação para o desenvolvimento, que prevê que o diálogo sobre esta visará nomeadamente a promoção da sustentabilidade ambiental.

- 54 Por último, o artigo 38.º do acordo-quadro indica que as Partes acordam em cooperar no domínio dos transportes, com vista, designadamente, a gerir o seu impacto ambiental, e tencionam promover, neste domínio, o intercâmbio de informações e o diálogo sobre diferentes temas, alguns dos quais relacionados com o desenvolvimento.
- 55 Resulta destas observações que as disposições do acordo-quadro relativas à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, aos transportes e ao ambiente, em coerência com o Consenso Europeu, contribuem para a prossecução dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento.
- 56 No que respeita, em segundo lugar, ao âmbito das obrigações enunciadas nestas disposições, há que observar que o artigo 34.º, relativo ao ambiente e aos recursos naturais, e o artigo 38.º, relativo aos transportes, se limitam a declarações das Partes Contratantes sobre os objetivos que a sua cooperação deve prosseguir e os temas que deverá abranger, sem determinar as modalidades concretas de execução dessa cooperação.
- 57 Quanto à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, o artigo 26.º, n.º 3, do acordo-quadro, diferentemente das disposições referidas no número anterior do presente acórdão, contém obrigações precisas. Com efeito, no mesmo, a República das Filipinas e os Estados-Membros comprometem-se a readmitir os seus nacionais que não preencham ou que tenham deixado de preencher as condições de entrada ou residência no território da outra Parte, mediante pedido desta e num prazo razoável, logo que a nacionalidade destes tenha sido determinada e as regras processuais tenham sido respeitadas, bem como a disponibilizar aos seus nacionais os documentos necessários para o efeito. Acordam igualmente em concluir, o mais depressa possível, um acordo de admissão e readmissão.
- 58 Embora o referido artigo 26.º, n.º 3, contenha especificações relativas ao tratamento dos pedidos de readmissão, o facto é que, tal como resulta do n.º 2, alínea f), do mesmo artigo, a readmissão de pessoas em permanência irregular figura neste artigo como uma das vertentes em que a cooperação em matéria de migração e desenvolvimento deverá incidir, sem constituir objeto, nesta fase, de disposições detalhadas que permitam instaurá-la, como as constantes de um acordo de readmissão. Não se pode, portanto, considerar que o artigo 26.º do acordo-quadro contenha uma regulamentação das modalidades concretas de execução da cooperação em matéria de readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, o que é confirmado pelo compromisso, no n.º 4 deste artigo, de concluir, com a maior brevidade, um acordo de readmissão.
- 59 Consequentemente, verifica-se que as disposições do acordo-quadro relativas à readmissão dos nacionais das Partes Contratantes, aos transportes e ao ambiente não contêm obrigações de âmbito tal que se possa considerar que constituem objetivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento, que não sejam nem secundários nem indiretos relativamente a estes últimos.
- 60 Por conseguinte, o Conselho considerou erradamente como bases jurídicas da decisão impugnada os artigos 79.º, n.º 3, TFUE, 91.º TFUE, 100.º TFUE e 191.º, n.º 4, TFUE.
- 61 À luz das considerações anteriores, há que anular a decisão impugnada na medida em que o Conselho lhe aditou as bases jurídicas relativas à readmissão de nacionais de países terceiros, aos transportes e ao ambiente.
- 62 Nestas condições, o Tribunal não tem de se pronunciar sobre o pedido da Comissão e do Conselho de manutenção dos efeitos da decisão impugnada.

Quanto às despesas

- 63 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.
- 64 Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, a República Checa, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, a República da Áustria e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **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, é anulada na medida em que o Conselho da União Europeia lhe aditou as bases jurídicas relativas à readmissão de nacionais de países terceiros, aos transportes e ao ambiente.**
- 2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**
- 3) **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.**

Assinaturas