



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de abril de 2018*

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigos 18.º e 21.º TFUE — Extradicação para os Estados Unidos da América de um nacional de um Estado-Membro que exerceu o seu direito de livre circulação — Acordo de extradicação entre a União Europeia e esse Estado terceiro — Âmbito de aplicação do direito da União — Proibição de extraditar aplicada apenas aos cidadãos nacionais — Restrição à livre circulação — Justificação fundada na prevenção da impunidade — Proporcionalidade — Informação do Estado-Membro de origem do cidadão da União»

No processo C-191/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landgericht Berlin (Tribunal Regional de Berlim, Alemanha), por decisão de 18 de março de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de abril de 2016, no processo

Romano Pisciotti

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits e C. G. Fernlund (relator), presidentes de secção, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos e M. Vilaras, juizes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 12 de julho de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de R. Pisciotti, por R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e M. Hellmann, na qualidade de agentes, assistidos por F. Fellenberg, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vlácil, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

- em representação da Irlanda, por M. Browne, L. Williams, E. Creedon e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por M. Gray, barrister,
 - em representação do Governo húngaro, por M. M. Tátrai e M. Z. Fehér, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree e M. Gijzen, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo austríaco, por G. Eberhard, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, M. Nowak e K. Majcher, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por R. Troosters e S. Grünheid, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de novembro de 2017,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Romano Piscioti, nacional italiano, à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) a respeito de um pedido de extradição contra si, dirigido a este Estado-Membro pelos Estados Unidos da América.

Quadro jurídico

Direito da União

Acordo UE-USA

- 3 O Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição, de 25 de junho de 2003 (JO 2003, L 181, p. 27; a seguir «Acordo UE-USA»), precisa, no seu artigo 1.º:

«As partes contratantes comprometem-se, nos termos do presente acordo, a reforçar a cooperação no quadro das disposições aplicáveis em matéria de extradição, entre os Estados-Membros e os Estados Unidos da América, que regulam a extradição de autores de infrações.»
- 4 O Acordo UE-USA prevê, no seu artigo 10.º, sob a epígrafe «Pedidos de extradição ou entrega apresentados por vários Estados»:

«1. Se o Estado requerido receber pedidos do Estado requerente e de qualquer outro Estado ou Estados para a extradição da mesma pessoa, pela mesma infração ou por infrações diferentes, a autoridade de execução do Estado requerido deve determinar qual o Estado, se for o caso, a que irá entregar a pessoa.

2. Se um Estado-Membro requerido receber um pedido de extradição dos Estados Unidos da América e um pedido de entrega ao abrigo do manda[d]o de detenção europeu, para a mesma pessoa, para a mesma infração ou para infrações distintas, a autoridade competente do Estado-Membro requerido deve determinar a que Estado entregará a pessoa. Para o efeito, a autoridade competente deve ser a autoridade executiva do Estado-Membro requerido, se, ao abrigo do tratado bilateral de extradição em vigor entre os Estados Unidos e os Estados-Membros, as decisões sobre pedidos concorrentes forem por ela tomad[a]; salvo disposição do tratado bilateral de extradição, a autoridade competente deve ser designada pelo Estado-Membro em causa, nos termos do artigo 19.º

3. Ao tomar a sua decisão, nos termos dos n.ºs 1 e 2, o Estado requerido deve atender a todos os elementos relevantes, incluindo, ainda que não exclusivamente, os elementos já previstos no tratado de extradição aplicável, e, quando não se encontrem previstos, os seguintes:

- a) O facto de os pedidos serem apresentados ao abrigo de um tratado;
- b) O lugar em que foi cometida cada uma das infrações;
- c) Os interesses respetivos dos Estados requerentes;
- d) A gravidade das infrações;
- e) A nacionalidade da vítima;
- f) A possibilidade de uma eventual extradição subsequente entre os Estados requerentes; e
- g) A ordem cronológica de receção dos pedidos dos Estados requerentes.»

5 O artigo 17.º do Acordo UE-USA, sob a epígrafe «Não derrogação», dispõe:

«1. O presente acordo não obsta a que o Estado requerido invoque motivos de recusa, relacionados com matérias não reguladas pelo presente acordo, que se encontrem previstos ao abrigo de um tratado bilateral de extradição entre um Estado-Membro e os Estados Unidos da América.

2. Quando os princípios constitucionais ou as decisões judiciais transitadas em julgado do Estado requerido possam obstar ao cumprimento da sua obrigação de extraditar e a resolução dessa questão não esteja prevista no presente acordo nem no tratado bilateral aplicável, realizar-se-ão consultas entre o Estado requerido e o Estado requerente.»

Decisão-Quadro 2002/584/JAI

6 As regras do direito da União relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça incluem a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO 2002, L 190, p. 1).

Direito alemão

Lei Fundamental

- 7 O artigo 16.º, n.º 2, da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha), de 23 de maio de 1949 (BGBl. 1949, p. 1), na sua versão aplicável aos factos no processo principal (a seguir «Lei Fundamental»), dispõe:

«Nenhum alemão pode ser extraditado para o estrangeiro. A lei pode prever uma regra derogatória em caso de extradição para um Estado-Membro [...] ou para um tribunal internacional, desde que os princípios do Estado de Direito sejam garantidos.»

Tratado de Extradicação Alemanha-Estados Unidos

- 8 O Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (Tratado de Extradicação entre a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos da América), de 20 de junho de 1978 (BGBl. 1980 II, p. 646; a seguir «Tratado de Extradicação Alemanha-Estados Unidos»), prevê, no seu artigo 7.º, n.º 1:

«As Partes Contratantes não têm a obrigação de extraditar os seus próprios nacionais. [...]»

IRG

- 9 A Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Lei sobre a cooperação judiciária internacional em matéria penal), de 23 de dezembro de 1982 (BGBl. 1982 I, p. 2071), na sua versão aplicável aos factos no processo principal (a seguir «IRG»), prevê, no seu § 12, sob a epígrafe «Autorização da extradição»:

«[...] a extradição só pode ser autorizada após ter sido declarada admissível pelo tribunal.»

- 10 O § 13 da IRG, sob a epígrafe «Competência material», prevê, no seu n.º 1:

«Cabe [...] ao Oberlandesgericht [(Tribunal Regional Superior, Alemanha)] proferir as decisões judiciais. Das decisões do Oberlandesgericht [(Tribunal Regional Superior)] não cabe recurso [...]»

- 11 Nos termos do § 23 da IRG, sob a epígrafe «Decisão sobre as objeções formuladas pelo arguido»:

«Cabe ao Oberlandesgericht [(Tribunal Regional Superior)] decidir sobre as objeções formuladas pelo arguido contra o mandado de detenção para efeitos de extradição ou contra a execução do mandado.»

- 12 O § 74, n.º 1, da IRG prevê:

«O Ministério Federal da Justiça e da Proteção dos Consumidores pronuncia-se sobre os pedidos de cooperação judiciária estrangeiros e sobre a apresentação de pedidos de cooperação judiciária a Estados estrangeiros, em concertação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e com outros ministérios federais cuja área de atividade esteja relacionada com a cooperação judiciária. [...]»

Código Penal

- 13 O § 7, n.º 2, do Strafgesetzbuch (Código Penal, BGBl. 1998 I, p. 3322) prevê que o direito penal alemão é aplicável aos factos praticados fora da Alemanha quando o ato seja punível no Estado em que foi praticado ou quando o lugar onde foi praticado não esteja abrangido por nenhuma jurisdição penal e quando o seu autor fosse estrangeiro à data dos factos, tivesse sido encontrado em território nacional e, apesar de a legislação em matéria de extradição autorizar a sua extradição pelo tipo de infração, não tivesse sido extraditado por não ter sido apresentado um pedido de extradição num prazo razoável ou por tal pedido ter sido indeferido ou porque a própria extradição não pode ser executada.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 14 R. Pisciotti é nacional italiano. Desde 2007 que é investigado nos Estados Unidos por ter participado em concertações e em acordos anticoncorrenciais, tendo sido objeto de um pedido de extradição para efeitos de exercício da ação penal pelas autoridades americanas.
- 15 Em 26 de agosto de 2010, foi emitido contra R. Pisciotti um mandado de detenção da US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (Tribunal Federal dos Estados Unidos da América da circunscrição sul do Estado da Florida, em Fort Lauderdale), bem como uma acusação do grande júri desse órgão jurisdicional. R. Pisciotti era acusado de ter feito parte de um grupo de trabalho constituído por representantes comerciais de empresas produtoras de mangueiras marinhas que, entre 1999 e o final de 2006, tinham falseado a concorrência repartindo entre si o mercado da venda dessas mangueiras no Estado da Florida (Estados Unidos) e noutros lugares.
- 16 Em 17 de junho de 2013, R. Pisciotti foi detido por agentes da polícia federal alemã, quando o seu voo, proveniente da Nigéria e com destino a Itália, fez escala no aeroporto de Francoforte do Meno (Alemanha).
- 17 Em 18 de junho de 2013, R. Pisciotti foi presente ao Amstgericht Frankfurt am Main (Tribunal de Primeira Instância de Francoforte do Meno, Alemanha) para efeitos da tramitação do pedido de detenção apresentado pelos Estados Unidos da América. Declarou que se opunha a uma extradição informal simplificada.
- 18 Com base num despacho proferido pelo Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional Superior de Francoforte do Meno, Alemanha), proferido em 24 de junho de 2013, R. Pisciotti foi colocado em prisão preventiva com vista à sua extradição. Em 7 de agosto de 2013, os Estados Unidos da América apresentaram à República Federal da Alemanha o pedido formal de extradição.
- 19 Em 16 de agosto de 2013, o Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional Superior de Francoforte do Meno) ordenou que R. Pisciotti permanecesse em prisão preventiva para efeitos de extradição formal.
- 20 Por despacho de 22 de janeiro de 2014, o Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional Superior de Francoforte do Meno) declarou admissível o pedido de extradição de R. Pisciotti.
- 21 Em 6 de fevereiro de 2014, R. Pisciotti apresentou ao Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemanha) um pedido de medidas provisórias destinado a impedir a execução do despacho do Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional Superior de Francoforte do Meno) de 22 de janeiro de 2014. O Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) indeferiu este pedido, por despacho de 17 de fevereiro de 2014.

- 22 Em carta de 26 de fevereiro de 2014 enviada ao Bundesministerium der Justiz (Ministério Federal da Justiça, Alemanha), R. Pisciotti alegou que a sua extradição era contrária ao direito da União, na medida em que uma aplicação literal e limitada do artigo 16.º, n.º 2, primeiro período, da Lei Fundamental aos nacionais alemães viola o princípio geral da não discriminação.
- 23 Em 17 de março de 2014, a República Federal da Alemanha autorizou a extradição de R. Pisciotti, a qual foi executada em 3 de abril de 2014.
- 24 Nesse mesmo dia 17 de março, R. Pisciotti intentou no Landgericht Berlin (Tribunal Regional de Berlim, Alemanha) uma ação destinada à declaração da responsabilidade da República Federal da Alemanha por ter autorizado a sua extradição e à condenação desse Estado-Membro no pagamento de uma indemnização.
- 25 Tendo-se declarado culpado no processo penal instaurado contra si nos Estados Unidos, R. Pisciotti foi condenado numa pena privativa de liberdade de dois anos, à qual foi deduzido o período de nove meses e meio de prisão cumprido na Alemanha, bem como numa multa de 50 000 dólares dos Estados Unidos (USD) (cerca de 40 818 euros). R. Pisciotti cumpriu a sua pena de prisão nos Estados Unidos até à sua libertação, em 14 de abril de 2015.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, por força da jurisprudência do Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal), a República Federal da Alemanha está sujeita à obrigação, que resulta do artigo 1.º, n.º 3, e do artigo 20.º, n.º 3, da Lei Fundamental, de proceder à sua própria fiscalização da legalidade de uma autorização de extradição e de respeitar eventuais compromissos de direito internacional. Acrescenta que o Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) declarou, nomeadamente no caso de R. Pisciotti, que a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, prevista no artigo 18.º TFUE, não é aplicável às relações de extradição com Estados terceiros, uma vez que esta matéria não está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União.
- 27 O órgão jurisdicional de reenvio refere que, contrariamente ao Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal), lhe parece que o direito da União é aplicável ao presente processo. Sublinha que R. Pisciotti exerceu o direito de circulação conferido pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE, ao fazer escala em Francoforte do Meno, no seu voo proveniente da Nigéria e com destino a Itália. Além disso, em seu entender, a sua extradição para os Estados Unidos poderá igualmente estar abrangida pelo âmbito de aplicação material do direito da União, devido ao Acordo UE-USA.
- 28 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 17.º, n.º 2, deste acordo poderá, contudo, ser entendido no sentido de que introduz uma exceção à aplicação do direito da União e, como tal, pode justificar uma discriminação baseada na nacionalidade. Inclina-se, todavia, a considerar que tal justificação está excluída, atendendo ao direito primário da União.
- 29 Em caso de violação do direito da União pela República Federal da Alemanha, esse órgão jurisdicional pretende saber se tal violação é «suficientemente caracterizada» para conferir um direito a indemnização. Refere que tende para uma resposta afirmativa, sublinhando que, na sua opinião, este Estado-Membro, no caso vertente, apenas dispunha de uma margem de apreciação extremamente reduzida, ou mesmo inexistente. Porém, tem dúvidas a este respeito, tanto mais que não existia jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre esta questão, quando a República Federal da Alemanha tomou a sua decisão.

30 Nestas condições, o Landgericht Berlin (Tribunal Regional de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) a) A extradição de um Estado-Membro para um país terceiro constitui matéria que, independentemente do caso concreto, nunca está abrangida pelo âmbito de aplicação material dos Tratados, pelo que não é de ter em conta o princípio da não discriminação de direito da União consagrado no artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE na aplicação (literal) de uma norma constitucional (em concreto: o artigo 16.º, n.º 2, primeiro período, da [Lei Fundamental]), que apenas proíbe a extradição de cidadãos nacionais para países terceiros?
- b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: a resposta à primeira questão será diferente se a extradição de um Estado-Membro para os Estados Unidos da América se basear no Acordo [UE-USA]?

2) Se a aplicabilidade dos Tratados à extradição entre os Estados-Membros e os Estados Unidos da América não estiver excluída, à partida:

Devem o artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça a ele relativa ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro viola injustificadamente o princípio da não discriminação consagrado no artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE se, com base numa norma constitucional (em concreto: o artigo 16.º, n.º 2, primeiro período, da [Lei Fundamental]), em pedidos de extradição de países terceiros, tratar de forma desigual os seus nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros, ao extraditar apenas estes últimos?

3) Se nos casos anteriormente referidos se considerar que há uma violação do princípio geral da não discriminação consagrado no artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE:

Deve a jurisprudência do Tribunal de Justiça ser entendida no sentido de que, numa situação como a presente, em que a autorização da extradição por parte da autoridade competente está obrigatoriamente sujeita a fiscalização da legalidade no âmbito de um processo judicial, cujo resultado, contudo, só vincula essa autoridade se a extradição for declarada ilegal, ocorre uma violação suficientemente caracterizada no caso de uma violação simples do princípio da não discriminação consagrado no artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE ou é necessária uma violação manifesta?

4) Caso não seja necessária uma violação manifesta:

Deve a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia ser interpretada no sentido de que não deve ser reconhecida uma violação suficientemente caracterizada num caso como o presente desde logo se, na falta de jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a este tipo de casos (em concreto: o âmbito de aplicação material do princípio geral da não discriminação consagrado no artigo 18.º, [primeiro parágrafo], TFUE no quadro da extradição entre os Estados-Membros e os Estados Unidos da América), a cúpula da administração nacional puder, para fundamentar a sua decisão, fazer referência a decisões anteriores dos tribunais nacionais relativas à mesma questão?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

31 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que, num caso como o do processo principal, em que um cidadão da União que foi objeto de um pedido de extradição para os Estados Unidos ao abrigo do

Acordo UE-USA foi detido, tendo em vista a eventual execução desse pedido, num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, a situação desse cidadão está abrangida pelo âmbito de aplicação desse direito.

- 32 A este respeito, na medida em que um pedido de extradição como o que está em causa no processo principal seja efetuado no âmbito do Acordo UE-USA, posteriormente à sua entrada em vigor, há que declarar que este acordo é aplicável a esse pedido.
- 33 Além disso, importa recordar que, no Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 30), relativo a um pedido de extradição de um Estado terceiro com o qual a União não celebrou um acordo de extradição, o Tribunal de Justiça declarou que, embora, na falta de tal acordo, as regras em matéria de extradição sejam da competência dos Estados-Membros, as situações abrangidas pelo artigo 18.º TFUE, lido em conjugação com as disposições do Tratado FUE sobre a cidadania da União, incluem as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de residir no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 21.º TFUE.
- 34 Por conseguinte, há que considerar, à luz do referido acórdão, que a situação de um cidadão da União como R. Piscioti, nacional italiano, que, ao fazer escala na Alemanha durante a sua viagem de regresso da Nigéria, exerceu o seu direito de circular livremente na União, está abrangida pelo âmbito de aplicação dos Tratados, na aceção do artigo 18.º TFUE. A circunstância de, aquando da sua detenção, se encontrar apenas em trânsito na Alemanha não é suscetível de invalidar esta conclusão.
- 35 Assim, importa responder à primeira questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que, num caso como o do processo principal, em que um cidadão da União que foi objeto de um pedido de extradição para os Estados Unidos foi detido, tendo em vista a eventual execução desse pedido, num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, a situação desse cidadão está abrangida pelo âmbito de aplicação desse direito, desde que o referido cidadão tenha exercido o seu direito de circular livremente na União e que o referido pedido de extradição tenha sido efetuado no âmbito do Acordo UE-USA.

Quanto à segunda questão

- 36 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, num caso como o exposto no n.º 35 do presente acórdão, o artigo 18.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o Estado-Membro requerido estabeleça uma distinção, com fundamento numa norma de direito constitucional, entre os seus nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros e autorize a extradição destes últimos, apesar de não permitir a extradição dos seus próprios nacionais.
- 37 Importa examinar a segunda questão à luz do Acordo UE-USA.
- 38 A este respeito, há que declarar que este acordo, cujo objeto é, em conformidade com o seu artigo 1.º, reforçar a cooperação entre a União e os Estados Unidos da América no quadro das disposições aplicáveis em matéria de extradição entre os Estados-Membros e esse Estado terceiro, não aborda a questão, enquanto tal, de uma eventual diferença de tratamento, pelo Estado requerido, entre os seus nacionais e os nacionais de outros Estados. Além disso, à exceção do seu artigo 13.º, relativo à pena capital, este acordo não prevê motivos específicos de recusa de extradição.
- 39 Contudo, o artigo 17.º do Acordo UE-USA dispõe expressamente, no seu n.º 1, que um Estado-Membro, enquanto Estado requerido, pode invocar, nos termos de um tratado bilateral entre esse Estado e os Estados Unidos da América, um motivo de recusa de extradição relacionado com matérias não reguladas pelo referido acordo. No que se refere ao Tratado de Extradição Alemanha-Estados Unidos, importa salientar que o seu artigo 7.º, n.º 1, permite aos Estados Contratantes não extraditar os seus próprios nacionais.

- 40 Além disso, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do Acordo UE-USA, quando os princípios constitucionais do Estado requerido possam obstar ao cumprimento da sua obrigação de extraditar e a resolução dessa questão não esteja prevista nem no Acordo UE-USA nem no tratado bilateral aplicável, realizar-se-ão consultas entre o Estado requerido e o Estado requerente.
- 41 Como tal, este artigo 17.º permite, em princípio, que um Estado-Membro reserve, com fundamento em disposições de um acordo bilateral ou em regras do seu direito constitucional, um tratamento especial aos seus nacionais, impedindo a sua extradição.
- 42 No entanto, é ainda necessário que esse poder seja exercido em conformidade com o direito primário e, em particular, com as regras do Tratado FUE em matéria de igualdade de tratamento e de liberdade de circulação dos cidadãos da União.
- 43 Assim, a aplicação por um Estado-Membro, com fundamento no artigo 17.º, n.ºs 1 ou 2, do Acordo UE-USA, de uma regra de recusa de extradição que figure num acordo bilateral entre um Estado-Membro e os Estados Unidos da América, como o artigo 7.º, n.º 1, do Tratado de Extradicação Alemanha-Estados Unidos, ou ainda de uma disposição como a do artigo 16.º da Lei Fundamental, segundo a qual nenhum alemão pode ser extraditado, deve ser conforme com o Tratado FUE, nomeadamente com os seus artigos 18.º e 21.º
- 44 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que as regras de extradição de um Estado-Membro que introduzem uma diferença de tratamento consoante a pessoa em questão seja um nacional desse Estado-Membro ou um nacional de outro Estado-Membro, na medida em que levam a não conceder aos nacionais de outros Estados-Membros que se deslocaram para o território do Estado requerido a proteção contra a extradição de que gozam os nacionais deste último Estado-Membro, são suscetíveis de afetar a liberdade de circulação dos primeiros na União (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 32).
- 45 Daqui resulta que, numa situação como a que está em causa no processo principal, a desigualdade de tratamento que consiste em permitir a extradição de um cidadão da União, nacional de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro requerido, como R. Pisciotti, traduz-se numa restrição à liberdade de circulação, na aceção do artigo 21.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 33).
- 46 Tal restrição deve basear-se em considerações objetivas e ser proporcionada ao objetivo legitimamente prosseguido (v., nomeadamente, Acórdãos de 12 de maio de 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, n.º 83 e jurisprudência referida, e de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 34).
- 47 O Tribunal de Justiça reconheceu que o objetivo de evitar o risco de impunidade das pessoas que cometeram uma infração se insere no âmbito da prevenção da criminalidade e do combate a este fenómeno. No contexto do espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas referido no artigo 3.º, n.º 2, TUE, este objetivo deve ser considerado legítimo em direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 36 e 37 e jurisprudência referida).
- 48 Todavia, medidas restritivas de uma liberdade fundamental como a prevista no artigo 21.º TFUE só podem ser justificadas por considerações objetivas se forem necessárias à proteção dos interesses que visam garantir e apenas se esses objetivos não puderem ser alcançados através de medidas menos restritivas (Acórdãos de 12 de maio de 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, n.º 88 e jurisprudência referida, e de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 38).

- 49 R. Pisciotti alega que, visto a República Federal da Alemanha prever no seu direito nacional, no § 7, n.º 2, do Código Penal, a possibilidade de exercer a ação penal no seu território contra uma pessoa originária de outro Estado-Membro, quando a extradição não possa ser executada, cabe a esse primeiro Estado-Membro optar por essa solução menos restritiva e não extraditar essa pessoa. Contudo, o Governo alemão contesta a interpretação dessa disposição na qual se baseia este argumento.
- 50 Contudo, no caso vertente, coloca-se unicamente a questão de saber se a República Federal da Alemanha podia agir relativamente a R. Pisciotti de forma menos atentatória ao exercício do seu direito à livre circulação, considerando entregá-lo à República Italiana em vez de o extraditar para os Estados Unidos da América.
- 51 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que há que privilegiar a troca de informações com o Estado-Membro da nacionalidade do interessado, a fim de, se necessário, dar às autoridades desse Estado-Membro a oportunidade de emitirem um mandado de detenção europeu para fins de procedimento penal. Assim, quando um Estado-Membro para o qual se deslocou um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, recebe um pedido de extradição de um Estado terceiro com o qual o primeiro Estado-Membro celebrou um acordo de extradição, deve informar o Estado-Membro de que é nacional o referido cidadão e, sendo caso disso, a pedido deste último Estado-Membro, entregar-lhe esse cidadão, em conformidade com as disposições da Decisão-Quadro 2002/584, desde que esse Estado-Membro seja competente, à luz do seu direito nacional, para processar criminalmente essa pessoa por atos praticados fora do seu território nacional (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 48 e 50).
- 52 Embora tenha sido adotada, como resulta do n.º 46 do Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), num contexto caracterizado pela inexistência de um acordo internacional em matéria de extradição entre a União e o Estado terceiro em causa, esta solução é aplicável numa situação como a que está em causa no processo principal, em que o Acordo UE-USA confere ao Estado-Membro requerido o poder de não extraditar os seus próprios nacionais.
- 53 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento aduzido por alguns governos que apresentaram observações, segundo o qual, em substância, a prioridade atribuída a um pedido de entrega ao abrigo de um mandado de detenção europeu face a um pedido de extradição emitido pelos Estados Unidos da América priva de efeito a regra, constante do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, do Acordo UE-USA, nos termos da qual a autoridade competente do Estado-Membro requerido, confrontada com esses pedidos concorrentes, deve determinar a que Estado entregará a pessoa, com base em todos os elementos relevantes.
- 54 Com efeito, a eventualidade de o mecanismo de cooperação recordado no n.º 51 do presente acórdão obstar a um pedido de extradição para um Estado terceiro ao dar prioridade a um mandado de detenção europeu, e isso para atuar de forma menos atentatória do exercício do direito à livre circulação (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 49), não apresenta um carácter automático. Assim, a fim de preservar o objetivo de evitar o risco de impunidade da pessoa em causa pelos factos que lhe são imputados no pedido de extradição, é necessário que o mandado de detenção europeu eventualmente emitido por um Estado-Membro diferente do Estado-Membro requerido incida, pelo menos, sobre esses mesmos factos e que, conforme resulta do n.º 50 do Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), o Estado-Membro de emissão seja competente, à luz do seu direito, para processar criminalmente essa pessoa por tais factos, mesmo que estes tenham sido praticados fora do seu território.

- 55 No caso vertente, como salientou o advogado-geral no n.º 52 das suas conclusões, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, bem como da audiência, que as autoridades consulares da República Italiana foram informadas da situação de R. Piscioti antes da execução do pedido de extradição em causa no processo principal, não tendo as autoridades judiciais italianas emitido um mandado de detenção europeu contra ele.
- 56 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que, num caso como o do processo principal, em que um cidadão da União que foi objeto de um pedido de extradição para os Estados Unidos, no âmbito do Acordo UE-USA, foi detido num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, tendo em vista a eventual execução desse pedido, os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que o Estado-Membro requerido estabeleça uma distinção, com fundamento numa norma de direito constitucional, entre os seus nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros e autorize essa extradição, apesar de não permitir a extradição dos seus próprios nacionais, desde que tenha previamente dado às autoridades competentes do Estado-Membro de que é nacional o referido cidadão a possibilidade de pedirem a sua entrega no âmbito de um mandado de detenção europeu e que este último Estado-Membro não tenha tomado medidas nesse sentido.

Quanto à terceira e quarta questões

- 57 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão, não há que analisar a terceira e a quarta questão.

Quanto às despesas

- 58 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **O direito da União deve ser interpretado no sentido de que, num caso como o do processo principal, em que um cidadão da União que foi objeto de um pedido de extradição para os Estados Unidos da América foi detido, tendo em vista a eventual execução desse pedido, num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, a situação desse cidadão está abrangida pelo âmbito de aplicação desse direito, desde que o referido cidadão tenha exercido o seu direito de circular livremente na União Europeia e que o referido pedido de extradição tenha sido efetuado no âmbito do Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição, de 25 de junho de 2003.**
- 2) **Num caso como o do processo principal, em que um cidadão da União que foi objeto de um pedido de extradição para os Estados Unidos da América, no âmbito do Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição, de 25 de junho de 2003, foi detido num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, tendo em vista a eventual execução desse pedido, os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que o Estado-Membro requerido estabeleça uma distinção, com fundamento numa norma de direito constitucional, entre os seus nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros e autorize essa extradição, apesar de não permitir a extradição dos seus próprios nacionais, desde que tenha previamente dado às autoridades competentes do Estado-Membro de que é nacional esse cidadão a possibilidade de pedirem a sua entrega no âmbito de um mandado de detenção europeu e que este último Estado-Membro não tenha tomado medidas nesse sentido.**

Assinaturas