



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

17 de dezembro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União Europeia — Artigos 18.º e 21.º TFUE — Extradicação de um cidadão da União para um Estado terceiro — Pessoa que adquiriu a cidadania da União após ter transferido o seu centro de interesses vitais para o Estado-Membro requerido — Âmbito de aplicação do direito da União — Proibição de extraditar aplicada apenas aos nacionais — Restrição à livre circulação — Justificação baseada na prevenção da impunidade — Proporcionalidade — Informação do Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada — Obrigação de os Estados-Membros requerido e de origem pedirem ao Estado terceiro requerente o envio dos autos do processo penal — Inexistência»

No processo C-398/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim, Alemanha), por Decisão de 14 de maio de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de maio de 2019, no processo relativo à extradicação de

BY

sendo interveniente:

Generalstaatsanwaltschaft Berlin,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin e N. Wahl, presidentes de secção, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe (relator), C. Lycourgos, I. Jarukaitis e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 16 de junho de 2020,

considerando as observações apresentadas:

- em representação de BY, por K. Peters, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por J. Möller, M. Hellmann, R. Kanitz, F. Halabi e A. Berg, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

- em representação da Irlanda, por M. Browne, G. Hodge, J. Quaney e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por M. Gray, SC,
 - em representação do Governo helénico, por V. Karra, A. Magrippi e E. Tsaousi, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo letão, por I. Kucina, V. Soñeca e L. Juškeviča, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e R. Kissné Berta, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo austríaco, por J. Schmoll e M. Augustin, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo romeno, por L. Lițu, S.-A. Purza e C.-R. Cantâr, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por S. Grünheid e R. Troosters, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 24 de setembro de 2020,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 18.º e 21.º TFUE, bem como do Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um pedido de extradição dirigido pelas autoridades ucranianas às autoridades alemãs, relativo a BY, nacional ucraniano e romeno, para efeitos de exercício da ação penal.

Quadro jurídico

Convenção Europeia de Extradição

- 3 O artigo 1.º da Convenção Europeia de Extradição, assinada em Paris, em 13 de dezembro de 1957 (a seguir «Convenção Europeia de Extradição»), estipula:

«As Partes Contratantes comprometem-se a entregar reciprocamente, segundo as regras e condições determinadas pelos artigos seguintes, as pessoas perseguidas em resultado de uma infração ou procuradas para o cumprimento de uma pena ou medida de segurança pelas autoridades judiciárias da [p]arte requerente.»
- 4 O artigo 6.º desta convenção, sob a epígrafe «Extradição de nacionais», prevê:

«1. a) As Partes Contratantes terão a faculdade de recusar a extradição dos seus nacionais;

b) Cada Parte Contratante poderá, mediante declaração feita no momento da assinatura ou do depósito do respetivo instrumento da ratificação ou adesão, definir, no que lhe diz respeito, o termo “nacionais” para efeitos da presente [c]onvenção;»

c) A qualidade de nacional será apreciada no momento em que seja tomada a decisão sobre a extradição. [...]

2. Se a Parte requerida não extraditar o seu nacional, deverá, a pedido da Parte requerente, submeter o assunto às autoridades competentes, a fim de que, se for caso disso, o procedimento criminal possa ser instaurado. Para esse efeito, os autos, informações e objetos relativos à infração serão enviados gratuitamente pela via prevista no n.º 1 do artigo 12.º A Parte requerente será informada do seguimento que tiver sido dado ao pedido.»

5 Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da referida convenção:

«O pedido deverá ser acompanhado dos seguintes elementos:

a) Original ou cópia autenticada de uma decisão condenatória com força executiva ou de um mandado de captura, ou ainda de qualquer outro ato dotado da mesma força, emitido na forma prescrita pela lei da [p]arte requerente;

b) Descrição dos factos pelos quais é pedida a extradição. O momento e lugar da sua prática, a sua qualificação jurídica e as referências às disposições legais aplicáveis serão indicados o mais rigorosamente possível; e

c) Cópia das disposições legais aplicáveis ou, se tal não for possível, declaração sobre o direito aplicável, assim como uma descrição tão exata quanto possível da pessoa reclamada e quaisquer outras informações que possibilitem determinar a sua identidade e nacionalidade.»

6 A República Federal da Alemanha fez uma declaração, na aceção do artigo 6.º da Convenção Europeia de Extradicação, nos seguintes termos:

«A extradição de nacionais alemães da República Federal da Alemanha para um país estrangeiro não é autorizada nos termos do artigo 16.º, n.º 2, primeiro período, [da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha), de 23 de maio de 1949 (BGBl 1949 I, p. 1),] e deve, por conseguinte, ser recusada em todos os casos.

O termo “nacionais”, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção Europeia de Extradicação, abrange todos os alemães na aceção do artigo 116.º, n.º 1, da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.»

Decisão-Quadro 2002/584/JAI

7 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), prevê, no seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2:

«1. O mandado de detenção europeu é uma decisão judiciária emitida por um Estado-Membro com vista à detenção e entrega por outro Estado-Membro duma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade.

2. Os Estados-Membros executam todo e qualquer mandado de detenção europeu com base no princípio do reconhecimento mútuo e em conformidade com o disposto na presente decisão-quadro.»

Direito alemão

Lei Fundamental da República Federal da Alemanha

- 8 O artigo 16.º, n.º 2, da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha dispõe:

«Nenhum alemão pode ser extraditado. A lei pode prever uma regra derogatória em caso de extradição para um Estado-Membro da União Europeia ou para um tribunal internacional, desde que os princípios do Estado de direito sejam garantidos.»

Código penal

- 9 O artigo 7.º do Strafgesetzbuch (Código Penal), na sua versão aplicável ao processo principal, dispõe:

«1) O direito penal alemão é aplicável às infrações cometidas no estrangeiro contra um nacional alemão, se tais infrações forem puníveis ao abrigo do direito penal do Estado onde foram cometidas ou se o local da prática da infração não estiver abrangido por nenhuma jurisdição penal.

2) O direito penal alemão é aplicável às outras infrações cometidas no estrangeiro, se o ato constituir uma infração penal no local da sua prática ou se esse local não estiver abrangido por nenhuma jurisdição penal e o autor

1. For um nacional alemão no momento em que a infração foi cometida, ou
2. For um estrangeiro no momento em que a infração foi cometida, tendo sido constatado que se encontrava na Alemanha, e, apesar de a legislação relativa à extradição permitir a extradição por essa infração, não ser extraditado por não ter sido apresentado nenhum pedido de extradição dentro de um prazo razoável ou por tal pedido ser recusado ou a extradição não ser possível.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 10 BY é um nacional ucraniano e romeno. Nasceu na Ucrânia e viveu nesse Estado até à sua mudança para a Alemanha, que ocorreu em 2012. Em 2014, adquiriu, a seu pedido, a nacionalidade romena, por ser descendente de nacionais romenos que, no passado, tinham vivido na ex-Bucovina romena. Nunca residiu na Roménia.
- 11 Em 15 de março de 2016, com base num mandado de detenção emanado de um órgão jurisdicional ucraniano, a Procuradoria-Geral da Ucrânia emitiu um pedido formal de extradição de BY, para efeitos de procedimento penal por desvio de fundos de uma empresa pública ucraniana. Este pedido foi transmitido à República Federal da Alemanha por intermédio do Ministério da Justiça ucraniano.
- 12 Em 26 de julho de 2016, BY foi colocado em prisão preventiva. Por Despacho de 1 de agosto de 2016 do órgão jurisdicional de reenvio, o Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim, Alemanha), BY ficou detido a aguardar a extradição. Em 2 de dezembro de 2016, depois de ter depositado uma caução, BY beneficiou de uma medida de liberdade condicional, em conformidade com um Despacho de 28 de novembro de 2016 desse órgão jurisdicional.
- 13 Entretanto, por carta de 9 de novembro de 2016, acompanhada do Despacho de 1 de agosto de 2016 referido no número anterior, o Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Procuradoria-Geral de Berlim, Alemanha) informou o Ministério da Justiça romeno do pedido de extradição e perguntou se as autoridades romenas tencionavam, elas próprias, instaurar o procedimento penal contra BY, na sua qualidade de cidadão romeno que praticou atos penalmente puníveis no estrangeiro. Por carta de

22 de novembro de 2016, este Ministério respondeu que as autoridades romenas só podiam decidir instaurar o procedimento penal a pedido das autoridades ucranianas. Na sequência de um pedido complementar, datado de 2 de janeiro de 2017, através do qual a Procuradoria-Geral de Berlim pretendia saber se o direito penal romeno permitia instaurar tal procedimento pelos atos em causa, o referido Ministério respondeu, em 15 de março de 2017, que a emissão de um mandado de detenção nacional, como condição para a emissão de um mandado de detenção europeu, estava sujeita à prova suficiente da culpabilidade do indivíduo reclamado e pediu à Procuradoria-Geral de Berlim que lhe fornecesse documentos e cópias das provas relativos aos atos imputados a BY, que lhe tinham sido comunicados pelas autoridades ucranianas.

- 14 O órgão jurisdicional de reenvio refere que deduz desta resposta que o direito romeno permite, em princípio, que um cidadão romeno seja objeto de um procedimento penal por atos cometidos no estrangeiro.
- 15 Segundo esse órgão jurisdicional, a extradição de BY para a Ucrânia é lícita, mas suscetível de colidir com o Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), dado que as autoridades judiciais romenas não se pronunciaram formalmente sobre a eventual emissão de um mandado de detenção europeu. O referido órgão jurisdicional precisa que, embora a República Federal da Alemanha se recuse a extraditar os seus próprios nacionais, não existe nenhuma proibição de extradição para os nacionais de outros Estados-Membros. Interroga-se, no entanto, sobre as consequências desse acórdão para o desfecho do processo que lhe foi submetido, em razão das circunstâncias próprias deste, que diferem das do processo que deu origem àquele acórdão.
- 16 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que BY se estabeleceu na Alemanha num momento em que apenas tinha a nacionalidade ucraniana e só adquiriu a nacionalidade romena em data posterior. A permanência de BY na Alemanha não está, portanto, abrangida pelo exercício do direito que lhe confere o artigo 21.º, n.º 1, TFUE. Coloca-se, pois, a questão de saber se os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), são aplicáveis à situação de BY.
- 17 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio refere uma dificuldade prática na aplicação dos princípios decorrentes desse acórdão. Observa que as autoridades judiciais romenas só podem julgar da oportunidade, para elas, de instaurar um processo contra BY se dispuserem das provas deduzidas contra ele. Ora, essas provas não fazem parte dos elementos que acompanham um pedido de extradição, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 2, da Convenção Europeia de Extradicação, pelo que o Estado-Membro requerido não as podia transmitir a essas autoridades. Em todo o caso, o envio das referidas provas ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada pode, à semelhança do envio do pedido completo de extradição, depender exclusivamente da decisão soberana do Estado terceiro requerente.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, assim, sobre se as autoridades do Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, informadas da existência de um pedido de extradição pelo Estado-Membro requerido, são obrigadas a solicitar ao Estado terceiro requerente a transmissão dos autos do processo penal, a fim de poder apreciar a possibilidade de serem elas próprias a exercer a ação penal. Tal pedido poderia originar atrasos consideráveis, dificilmente justificáveis. Seria igualmente difícil, na prática, exigir que o Estado-Membro requerido solicitasse ao Estado terceiro que dirigisse ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada um pedido para que este último instaurasse essa ação.
- 19 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que o direito penal alemão prevê, no artigo 7.º, n.º 2, do Código Penal, uma competência subsidiária para a ação penal por factos cometidos no estrangeiro em caso de não extradição, incluindo de cidadãos estrangeiros. Interroga-se sobre se,

para respeitar o princípio da não discriminação estabelecido no artigo 18.º TFUE, há que aplicar esta disposição e declarar ilícita a extradição de um cidadão da União. Em seu entender, todavia, tal abordagem comprometeria a efetividade dos processos penais.

- 20 Com efeito, por um lado, se, com base nessa competência subsidiária, a extradição de um cidadão da União fosse desde logo ilícita, a emissão de um mandado de detenção para efeitos de extradição, e assim a detenção do interessado enquanto aguarda a extradição, não seria possível, por força de outra disposição do direito alemão. Por outro lado, um mandado de detenção nacional só pode ser emitido na Alemanha com base em indícios graves de culpabilidade cuja existência só pode ser confirmada após análise dos elementos de prova que incriminam o indivíduo reclamado. Para obter esses elementos, as autoridades alemãs teriam de propor ao Estado terceiro requerente serem elas a instaurar o procedimento penal ou levá-lo a apresentar esse pedido, o que ocasionaria ainda mais demoras.
- 21 Foi nestas condições que o Kammergericht Berlin (Tribunal Regional Superior de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Os princípios estabelecidos no Acórdão do Tribunal de Justiça [...] de 6 de setembro de 2016 no processo Petruhhin (C-182/15[, EU:C:2016:630]), relativos à aplicação dos artigos 18.º e 21.º TFUE, também são aplicáveis no caso de um pedido de extradição de um cidadão da União apresentado por um Estado terceiro se a pessoa objeto desse pedido tiver transferido o seu centro de interesses vitais para o Estado-Membro requerido num momento em que ainda não era cidadão da União?
- 2) O Estado-Membro de origem notificado de um pedido de extradição é obrigado, com base no Acórdão do Tribunal de Justiça [...] de 6 de setembro de 2016 no processo Petruhhin (C-182/15[, EU:C:2016:630]), a solicitar ao Estado terceiro requerente que envie os autos do processo para analisar a instauração da ação penal?
- 3) O Estado-Membro a quem um Estado terceiro tenha requerido a extradição de um cidadão da União é obrigado, com base no Acórdão do Tribunal de Justiça [...] de 6 de setembro de 2016 no processo Petruhhin (C-182/15[, EU:C:2016:630]), a recusar a extradição e a exercer a ação penal caso tal seja possível ao abrigo do seu direito nacional?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 22 A Irlanda invoca a incompetência do Tribunal de Justiça para conhecer do presente pedido de decisão prejudicial. Salienta que a situação jurídica de um cidadão da União só é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União se esse cidadão tiver exercido o seu direito de circular livremente no momento em que já tinha o estatuto de cidadão da União. Ora, não era esse o caso de BY no momento em que este deslocou o seu centro de interesses vitais da Ucrânia para a Alemanha. Por conseguinte, BY não baseou a sua permanência na Alemanha no exercício de um direito decorrente do artigo 21.º TFUE e não agiu na sua qualidade de cidadão da União, pelo que não pode invocar o artigo 18.º TFUE.
- 23 Importa observar que esta argumentação se confunde com a análise da primeira questão, pela qual o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, determinar se os artigos 18.º e 21.º TFUE, conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), são aplicáveis à situação de um cidadão da União que, como BY, deslocou o seu centro de interesses vitais para um Estado-Membro, que não o da sua nacionalidade, num momento em que ainda não tinha o estatuto de cidadão da União.

- 24 Ora, é manifesto que o Tribunal de Justiça é competente para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio os elementos de interpretação pertinentes que lhe permitam determinar se o direito da União é aplicável a essa situação (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, n.ºs 43 e 56).
- 25 Esta competência não é posta em causa pela circunstância de, em caso de resposta negativa à primeira questão, no sentido de que os artigos 18.º e 21.º TFUE não são aplicáveis a esta situação, não haver já que examinar a segunda e terceira questões.
- 26 Nestas condições, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre o presente pedido de decisão prejudicial.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se aplicam à situação de um cidadão da União, nacional de um Estado-Membro que reside no território de outro Estado-Membro e que é objeto de um pedido de extradição dirigido a este último por um Estado terceiro, mesmo quando esse cidadão tenha deslocado o seu centro de interesses vitais para esse outro Estado-Membro num momento em que ainda não tinha o estatuto de cidadão da União.
- 28 Importa recordar que, no Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 30), relativo, como o presente processo, a um pedido de extradição por parte 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 permanecer no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 21.º TFUE.
- 29 Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um nacional de um Estado-Membro, que, a esse título, tem o estatuto de cidadão da União, que reside legalmente no território de outro Estado-Membro está abrangido pelo âmbito de aplicação do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, n.ºs 26 e 27, e de 8 de junho de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, n.º 34).
- 30 Assim, devido à sua qualidade de cidadão da União, um nacional de um Estado-Membro que resida noutro Estado-Membro tem o direito de invocar o artigo 21.º, n.º 1, TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, n.º 26, e de 2 de outubro de 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, n.º 26 e jurisprudência referida) e está abrangido pelo âmbito de aplicação dos Tratados, na aceção do artigo 18.º TFUE, que contém o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 31 e jurisprudência referida, e de 13 de novembro de 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 27).
- 31 O facto de esse cidadão da União só ter adquirido a nacionalidade de um Estado-Membro e, logo, o estatuto de cidadão da União num momento em que já residia num Estado-Membro diferente daquele de que adquiriu posteriormente a nacionalidade não é suscetível de infirmar esta consideração. Com efeito, a interpretação contrária, na medida em que impediria esse cidadão de

invocar os direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União, prejudicaria o efeito útil desse estatuto, que tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros (v., a este respeito, Acórdão de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, n.º 31).

- 32 O mesmo se diga da circunstância de o cidadão da União cuja extradição é requerida ter igualmente a nacionalidade do Estado terceiro autor desse pedido. Com efeito, a dupla nacionalidade de um Estado-Membro e de um Estado terceiro não pode privar o interessado das liberdades que retira do direito da União enquanto nacional de um Estado-Membro (Acórdão de 13 de novembro de 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 33 No processo principal, resulta da decisão de reenvio que BY, nacional romeno, exerce, na sua qualidade de cidadão da União, o seu direito, previsto no artigo 21.º TFUE, de permanecer noutro Estado-Membro, neste caso a República Federal da Alemanha, pelo que a sua situação está abrangida pelo âmbito de aplicação dos Tratados, na aceção do artigo 18.º TFUE, apesar da circunstância de, por um lado, ter transferido o seu centro de interesses vitais para este último Estado-Membro num momento em que ainda não tinha adquirido a nacionalidade romena e de, por outro, ser também nacional do Estado terceiro requerente.
- 34 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se aplicam à situação de um cidadão da União, nacional de um Estado-Membro que reside no território de outro Estado-Membro e que é objeto de um pedido de extradição dirigido a este último por um Estado terceiro, mesmo quando esse cidadão tenha deslocado o seu centro de interesses vitais para esse outro Estado-Membro num momento em que ainda não tinha o estatuto de cidadão da União.

Quanto à segunda questão

- 35 A título liminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituída pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 13 de setembro de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, n.ºs 33, e de 8 de junho de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, n.º 29).
- 36 No caso em apreço, com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre as obrigações que, no âmbito da implementação da troca de informações referida nos n.ºs 47 a 49 do Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), podem incumbir ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, cidadão da União que é objeto de um pedido de extradição dirigido por um Estado terceiro ao Estado-Membro em cujo território essa pessoa reside. Tal como formulada por este órgão jurisdicional, esta questão incide sobre a eventual existência de uma obrigação, que impende sobre o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, de pedir ao Estado terceiro requerente que lhe transmita os autos relativos à infração penal imputada a essa pessoa.
- 37 Todavia, uma vez que esta troca de informações se baseia na cooperação desses dois Estados-Membros e que, na fundamentação do seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio aborda as obrigações que impendem sobre um e outro dos referidos Estados-Membros, há que considerar, a fim de dar a esse órgão jurisdicional uma resposta completa, que a segunda questão visa igualmente determinar as obrigações que incumbem ao Estado-Membro requerido no âmbito da troca de informações referida no número anterior do presente acórdão.

- 38 Nestas condições, há que reformular a segunda questão e considerar que, através desta, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que, quando o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, cidadão da União que é objeto de um pedido de extradição dirigido por um Estado terceiro a outro Estado-Membro, tiver sido informado por este último da existência desse pedido, um ou outro desses Estados-Membros é obrigado a pedir ao Estado terceiro requerente que lhe envie uma cópia dos autos do processo penal a fim de permitir ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa apreciar a possibilidade de exercer ele próprio a ação penal.
- 39 Em primeiro lugar, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as regras nacionais de extradição de um Estado-Membro que introduzem, como no processo principal, uma diferença de tratamento consoante a pessoa reclamada 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 residem legalmente no 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 circular e de residir dos primeiros no território dos Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 32, e de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 44).
- 40 Daqui resulta que, numa situação como a do 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, se traduz numa restrição à liberdade de circular e de residir no território dos Estados-Membros, na aceção do artigo 21.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 33, e de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 45).
- 41 Tal restrição só pode ser justificada se se basear em considerações objetivas e se for proporcionada ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 34).
- 42 Neste contexto, o Tribunal de Justiça reconheceu que o objetivo de evitar o risco de impunidade das pessoas que cometeram uma infração deve ser considerado legítimo e permite justificar uma medida restritiva de uma liberdade fundamental, como a prevista no artigo 21.º TFUE, desde que esta medida seja necessária à proteção dos interesses que visa garantir e apenas se esses objetivos não puderem ser alcançados através de medidas menos restritivas (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 37 e 38; de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, n.ºs 47 e 48; e de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 60).
- 43 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que há que privilegiar a troca de informações com o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, a fim de, sendo caso disso, dar às autoridades desse Estado-Membro a oportunidade de emitir um mandado de detenção europeu para fins de procedimento penal. Assim, quando um Estado-Membro, em que essa pessoa reside legalmente, recebe de um Estado terceiro um pedido de extradição, tem de informar o Estado-Membro da nacionalidade da referida pessoa e, sendo caso disso, a pedido deste, entregar-lha, em conformidade com as disposições da Decisão-Quadro 2002/584, desde que este último Estado-Membro seja competente, ao abrigo do respetivo direito nacional, para proceder criminalmente contra a pessoa reclamada por atos praticados fora do território nacional (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 48 e 50; de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, n.ºs 51; e de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 70).

- 44 Além disso, a fim de preservar o objetivo de evitar o risco de impunidade da pessoa reclamada pelos factos que lhe são imputados no pedido de extradição, o mandado de detenção europeu eventualmente emitido pelo Estado-Membro da nacionalidade dessa pessoa deve incidir, pelo menos, sobre os mesmos factos que os imputados à referida pessoa no pedido de extradição (v., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2018, *Pisciotti*, C-191/16, EU:C:2018:222, n.ºs 54).
- 45 Em contrapartida, na falta de emissão de um mandado de detenção europeu pelo Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, o Estado-Membro requerido pode proceder à sua extradição, desde que tenha verificado, como exige a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que essa extradição não viola os direitos referidos no artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 60).
- 46 É à luz destas considerações que importa, em segundo lugar, tendo em conta as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio, prestar esclarecimentos sobre a aplicação da troca de informações mencionada no n.º 43 do presente acórdão.
- 47 A este respeito, decorre, em substância, dos n.ºs 55 e 56 do Acórdão de 10 de abril de 2018, *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222), que o Estado-Membro requerido cumpre a sua obrigação de informação, referida no n.º 43 do presente acórdão, ao dar às autoridades competentes do Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada a possibilidade de pedirem a entrega dessa pessoa no âmbito de um mandado de detenção europeu.
- 48 Para este efeito, em conformidade com o princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, segundo o qual a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 42), incumbe ao Estado-Membro requerido informar as autoridades competentes do Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada não só da existência de um pedido de extradição contra esta mas também de todos os elementos de direito e de facto comunicados pelo Estado terceiro requerente no âmbito desse pedido de extradição, estando, no entanto, essas autoridades obrigadas a respeitar a confidencialidade desses elementos quando esta tenha sido exigida pelo referido Estado terceiro, de tal devidamente informado. Além disso, incumbe igualmente ao Estado-Membro requerido manter as referidas autoridades informadas de qualquer alteração da situação em que se encontra a pessoa reclamada, pertinente para efeitos da eventual emissão contra a mesma de um mandado de detenção europeu em conformidade com o exposto nos n.ºs 43 e 44 do presente acórdão.
- 49 Em contrapartida, nem o Estado-Membro requerido nem o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada podem ser obrigados, por força do direito da União, a solicitar ao Estado terceiro requerente a transmissão dos autos do processo penal.
- 50 Além de essa obrigação não encontrar, atualmente, nenhum fundamento legal no direito da União, seria igualmente inconciliável com os objetivos em que assenta a troca de informações referida no n.º 43 do presente acórdão, na medida em que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta troca de informações se inscreve no objetivo de preservar os cidadãos da União de medidas suscetíveis de os privar dos direitos de livre circulação e de permanência previstos no artigo 21.º TFUE, lutando contra a impunidade relativamente a infrações penais (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 47).
- 51 Com efeito, se o Estado-Membro requerido ou o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada fossem obrigados a solicitar a transmissão, pelo Estado terceiro requerente, dos autos do processo penal, o processo de extradição poder-se-ia tornar consideravelmente mais complexo e a sua duração poderia ser substancialmente prolongada, sob pena de se comprometer, em última análise, o objetivo de evitar essa impunidade.

- 52 Além disso, importa salientar que a jurisprudência recordada no n.º 43 do presente acórdão se baseia na premissa de que o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada aprecia ele próprio a oportunidade de emitir um mandado de detenção europeu quando é informado, pelo Estado-Membro requerido, da existência de um pedido de extradição relativo a um dos seus nacionais. De igual modo, há que considerar que é no exercício de um poder discricionário, abrangido pela sua soberania em matéria penal e em conformidade com as regras do seu direito nacional, que o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada pode decidir pedir ao Estado terceiro requerente a transmissão dos autos do processo penal para apreciar a oportunidade de eventuais procedimentos penais.
- 53 Decorre do que precede que, desde que tenha informado devidamente as autoridades do Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada em conformidade com o que foi especificado no n.º 48 do presente acórdão, as autoridades do Estado-Membro requerido podem prosseguir o processo de extradição e, se for caso disso, proceder à extradição dessa pessoa quando o Estado-Membro da sua nacionalidade não tenha emitido um mandado de detenção europeu num prazo razoável, tendo em conta todas as circunstâncias do processo.
- 54 Nessa hipótese, o Estado-Membro requerido pode, portanto, proceder a essa extradição sem ter de esperar, para além desse prazo razoável, que o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada adote uma decisão formal pela qual renuncia à emissão de um mandado de detenção europeu contra essa pessoa. Com efeito, a abordagem contrária iria além do que a implementação dos mecanismos de cooperação e de assistência mútua existentes em matéria penal ao abrigo do direito da União implica e correria o risco de atrasar indevidamente o processo de extradição.
- 55 A este título, cabe ao Estado-Membro requerido, no interesse da segurança jurídica, indicar ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada um prazo razoável no termo do qual, se este último Estado-Membro não tiver emitido um mandado de detenção europeu, se procederá, se for caso disso, à extradição dessa pessoa. Esse prazo deve ser fixado tendo em conta todas as circunstâncias do processo, em especial a eventual detenção da referida pessoa com base no processo de extradição e a complexidade do processo.
- 56 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que, quando o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, cidadão da União que é objeto de um pedido de extradição dirigido por um Estado terceiro a outro Estado-Membro, tiver sido informado por este último da existência desse pedido, nenhum desses Estados-Membros é obrigado a pedir ao Estado terceiro requerente que lhe envie uma cópia dos autos do processo penal a fim de permitir ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa apreciar a possibilidade de exercer ele próprio a ação penal contra a referida pessoa. Desde que tenha informado devidamente o Estado-Membro do qual a mesma pessoa tem a nacionalidade da existência do pedido de extradição, do conjunto dos elementos de direito e de facto comunicados pelo Estado terceiro requerente no âmbito desse pedido, bem como de qualquer alteração da situação em que a pessoa reclamada se encontra, pertinente para efeitos da eventual emissão contra ela de um mandado de detenção europeu, o Estado-Membro requerido pode extraditar essa pessoa sem ter de aguardar que o Estado-Membro da nacionalidade dessa pessoa renuncie, através de uma decisão formal, à emissão desse mandado de detenção, que incida, pelo menos, sobre os mesmos factos visados no pedido de extradição, quando este último Estado-Membro se abstenha de proceder a essa emissão num prazo razoável que lhe tenha sido concedido para esse efeito pelo Estado-Membro requerido, tendo em conta todas as circunstâncias do processo.

Quanto à terceira questão

- 57 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que o Estado-Membro ao qual um Estado terceiro tenha apresentado, para efeitos de procedimento penal, um pedido de extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, é obrigado a recusar a extradição e a exercer ele próprio a ação penal quando o seu direito nacional lho permita.
- 58 Há que lembrar que a extradição é um processo que visa lutar contra a impunidade de uma pessoa que se encontra num território diferente daquele em que alegadamente cometeu uma infração. Com efeito, embora, tendo em conta o adágio «aut dedere, aut judicare» (extraditar ou julgar), a não extradição dos nacionais seja geralmente compensada pela possibilidade de o Estado-Membro requerido proceder criminalmente contra os seus próprios nacionais por infrações graves cometidas fora do seu território, esse Estado-Membro é, em regra, incompetente para julgar esses factos, quando nem o autor nem a vítima da suposta infração têm a nacionalidade do referido Estado-Membro. A extradição permite, assim, evitar que infrações cometidas no território de um Estado por pessoas que fugiram desse Estado fiquem impunes (Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 39).
- 59 Foi neste contexto que o Tribunal de Justiça declarou que regras nacionais que permitem responder favoravelmente a um pedido de extradição para efeitos de procedimento penal e de julgamento no Estado terceiro em que a infração foi supostamente cometida se afiguram adequadas a alcançar o objetivo pretendido, desde que não exista uma medida alternativa menos atentatória do exercício dos direitos conferidos pelo artigo 21.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.ºs 40 e 41).
- 60 No caso em apreço, todavia, a questão do órgão jurisdicional de reenvio insere-se num contexto em que, diferentemente do exposto no n.º 58 do presente acórdão, o direito nacional do Estado-Membro requerido permite a esse Estado-Membro proceder criminalmente contra um nacional estrangeiro por infrações cometidas fora do seu território. Assim, esse órgão jurisdicional indica que o artigo 7.º, n.º 2, do Código Penal prevê uma competência subsidiária das autoridades alemãs responsáveis pela ação penal para proceder criminalmente contra atos praticados no estrangeiro em caso de não extradição, incluindo quando esses factos foram praticados por um cidadão estrangeiro.
- 61 O Governo alemão contesta a justeza desta interpretação do artigo 7.º, n.º 2, ponto 2, do Código Penal efetuada pelo órgão jurisdicional de reenvio. Segundo este governo, a competência subsidiária prevista nesta disposição só é aplicável se o Estado terceiro requerente não puder ou não quiser instaurar a ação penal. Ora, não é esse o caso no processo principal, pelo que a referida disposição não permite instaurar uma ação penal contra BY na Alemanha.
- 62 A este respeito, há que recordar que, no que se refere à interpretação das normas da ordem jurídica nacional, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, de se basear nas qualificações resultantes da decisão de reenvio. Com efeito, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o direito interno de um Estado-Membro (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Banco Santander e Escobedo Cortés, C-96/16 e C-94/17, EU:C:2018:643, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 63 Por conseguinte, há que examinar a terceira questão com base na interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Código Penal, conforme resulta do pedido de decisão prejudicial. Caberá, se for caso disso, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a justeza desta interpretação.
- 64 Não obstante, há que considerar que os artigos 18.º e 21.º TFUE não podem ser interpretados no sentido de que o Estado-Membro requerido é obrigado a recusar a extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, e a exercer ele próprio a ação penal contra o mesmo, por

atos praticados num Estado terceiro, quando o direito nacional do Estado-Membro requerido habilita este último a instaurar um processo contra esse cidadão da União por determinadas infrações cometidas num Estado terceiro.

- 65 Com efeito, nesse caso, uma obrigação de recusar a extradição e de exercer ele próprio a ação penal teria por efeito privar o Estado-Membro requerido da possibilidade de decidir ele próprio da oportunidade de instaurar um processo contra o referido cidadão com base no direito nacional, à luz de todas as circunstâncias do caso concreto, entre as quais as hipóteses de tal processo conduzir a uma condenação penal tendo em conta os elementos de prova disponíveis. Assim, tal obrigação ultrapassaria os limites que o direito da União pode impor ao exercício do poder de apreciação de que goza esse Estado-Membro quanto à oportunidade de uma ação penal numa matéria que, como a legislação penal, é, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, da competência dos Estados-Membros, mesmo que estes últimos sejam obrigados a exercer essa competência no respeito do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, Rimšēvičs e BCE/Letónia, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, n.º 57).
- 66 Daqui resulta que, quando, como no processo principal, um Estado terceiro apresentou ao Estado-Membro requerido um pedido de extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, para efeitos de procedimento penal, no direito da União coloca-se unicamente a questão de saber se o Estado-Membro requerido pode agir, relativamente a esse cidadão da União, de forma menos atentatória para o exercício do seu direito de livre circulação e de permanência ao considerar entregar esse cidadão ao Estado-Membro da sua nacionalidade em vez de o extraditar para o Estado terceiro requerente (v., por analogia, Acórdão de 10 de abril de 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, n.º 50).
- 67 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à terceira questão que os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que o Estado-Membro ao qual um Estado terceiro tenha apresentado, para efeitos de procedimento penal, um pedido de extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, não é obrigado a recusar a extradição e a exercer ele próprio a ação penal quando o seu direito nacional lho permita.

Quanto às despesas

- 68 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) **Os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se aplicam à situação de um cidadão da União Europeia, nacional de um Estado-Membro que reside no território de outro Estado-Membro e que é objeto de um pedido de extradição dirigido a este último por um Estado terceiro, mesmo quando esse cidadão tenha deslocado o seu centro de interesses vitais para esse outro Estado-Membro num momento em que ainda não tinha o estatuto de cidadão da União.**
- 2) **Os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que, quando o Estado-Membro da nacionalidade da pessoa reclamada, cidadão da União que é objeto de um pedido de extradição dirigido por um Estado terceiro a outro Estado-Membro, tiver sido informado por este último da existência desse pedido, nenhum desses Estados-Membros é obrigado a pedir ao Estado terceiro requerente que lhe envie uma cópia dos autos do processo penal a fim de permitir ao Estado-Membro da nacionalidade da pessoa apreciar a possibilidade de exercer ele próprio a ação penal contra a referida pessoa. Desde que tenha**

informado devidamente o Estado-Membro do qual a mesma pessoa tem a nacionalidade da existência do pedido de extradição, do conjunto dos elementos de direito e de facto comunicados pelo Estado terceiro requerente no âmbito desse pedido, bem como de qualquer alteração da situação em que a pessoa reclamada se encontra, pertinente para efeitos da eventual emissão contra ela de um mandado de detenção europeu, o Estado-Membro requerido pode extraditar essa pessoa sem ter de aguardar que o Estado-Membro da nacionalidade dessa pessoa renuncie, através de uma decisão formal, à emissão desse mandado de detenção, que incida, pelo menos, sobre os mesmos factos visados no pedido de extradição, quando este último Estado-Membro se abstenha de proceder a essa emissão num prazo razoável que lhe tenha sido concedido para esse efeito pelo Estado-Membro requerido, tendo em conta todas as circunstâncias do processo.

- 3) Os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que o Estado-Membro ao qual um Estado terceiro tenha apresentado, para efeitos de procedimento penal, um pedido de extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, não é obrigado a recusar a extradição e a exercer ele próprio a ação penal quando o seu direito nacional lho permita.**

Assinaturas