



Coletânea da Jurisprudência

TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de novembro de 2021 ^{*i}

«Reenvio prejudicial — Processo prejudicial urgente — Artigo 50.º TUE — Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica — Artigo 217.º TFUE — Acordo de Comércio e Cooperação com o Reino Unido — Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça — Cooperação judiciária em matéria penal — Mandado de detenção europeu — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Manutenção pelo Acordo de Saída, a título transitório, do regime do mandado de detenção europeu no que diz respeito ao Reino Unido — Aplicação a um mandado de detenção europeu das disposições relativas ao mecanismo de entrega instituído pelo Acordo de Comércio e Cooperação com o Reino Unido — Regimes vinculativos para a Irlanda»

No processo C-479/21 PPU,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda), por Decisão de 30 de julho de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de agosto de 2021, nos processos relativos à execução de mandados de detenção europeus emitidos contra

SN,

SD

sendo intervenientes:

Governor of Cloverhill Prison,

Irlanda,

Attorney General,

Governor of Mountjoy prison,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele e J. Passer, presidentes de secção, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan (relator), F. Biltgen, N. Piçarra, L. S. Rossi e N. Wahl, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 27 de setembro de 2021,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de SN, por M. Hanahoe e R. Purcell, solicitors, S. Guerin e C. Donnelly, SC, M. Lynam e S. Brittain, barristers,
- em representação de SD, por C. Mulholland, solicitor, S. Guerin e C. Donnelly, SC, M. Lynam e S. Brittain, barristers, e E. Walker, BL,
- em representação da Irlanda, por P. Gallagher, A. Morrissey e C. McMahon, na qualidade de agentes, assistidos por M. Gray e R. Kennedy, SC, A. Carroll, L. Masterson e H. Godfrey, BL,
- em representação do Reino da Dinamarca, por L. Teilgård, na qualidade de agente,
- em representação do Conselho da União Europeia, por A. Ștefănuț, K. Pleśniak, A. Antoniadis e J. Ciantar, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por H. Leupold, L. Baumgart e H. Krämer, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 9 de novembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 50.º TUE, do artigo 217.º TFUE, do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo aos Tratados UE e FUE [a seguir «Protocolo (n.º 21)»], do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 2020, L 29, p. 7; a seguir «Acordo de Saída»), bem como do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro (JO 2021, L 149, p. 10; a seguir «ACC»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito da execução, na Irlanda, de dois mandados de detenção europeus emitidos pelas autoridades judiciais do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, respetivamente, contra SD para efeitos de execução de uma sanção penal e contra SN para efeitos de ação penal.

Quadro jurídico

Direito da União

Tratados

3 Nos termos do artigo 50.º TUE:

«1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União.

2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º [TFUE]. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.

3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.

4. Para efeitos dos n.ºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º [TFUE].

5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º»

4 O artigo 82.º TFUE, que faz parte do título V, relativo ao «[e]spaço de liberdade, segurança e justiça» (a seguir «ELSJ»), da parte III deste Tratado, enuncia, no seu n.º 1:

«A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83.º

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas destinadas a:

[...]

d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões.»

- 5 O artigo 217.º TFUE, que figura no título V, relativo aos «[a]cordos internacionais», da parte V do referido Tratado, relativa à ação externa da União, tem a seguinte redação:

«A União pode celebrar com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais.»

Protocolo (n.º 21)

- 6 Segundo o artigo 1.º do Protocolo (n.º 21):

«Sob reserva do artigo 3.º, o Reino Unido e a Irlanda não participarão na adoção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do título V da parte III do Tratado [FUE]. Será necessária a unanimidade dos membros do Conselho, com exceção dos representantes dos Governos do Reino Unido e da Irlanda, para as decisões que o Conselho deva adotar por unanimidade.

Para efeitos do presente artigo, a maioria qualificada é definida nos termos do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado [FUE].»

- 7 O artigo 2.º deste Protocolo prevê:

«Por força do artigo 1.º, e sob reserva dos artigos 3.º, 4.º e 6.º, nenhuma disposição do título V da parte III do Tratado [FUE], medida adotada em aplicação desse título, disposição de acordo internacional celebrado pela União em aplicação do mesmo título, ou decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia que interprete essas disposições ou medidas vinculará o Reino Unido ou a Irlanda, nem lhes será aplicável; nenhuma dessas disposições, medidas ou decisões afetará de modo algum as competências, direitos e obrigações desses Estados; nenhuma dessas disposições, medidas ou decisões afetará de modo algum o acervo comunitário, nem o da União, nem fará parte integrante do direito da União, tal como aplicáveis ao Reino Unido ou à Irlanda.»

- 8 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido Protocolo tem a seguinte redação:

«O Reino Unido ou a Irlanda podem notificar por escrito o Presidente do Conselho, no prazo de três meses a contar da apresentação ao Conselho de uma proposta ou iniciativa ao abrigo do título V da parte III do Tratado [FUE], de que desejam participar na adoção e na aplicação da medida proposta, ficando assim esse Estado habilitado a fazê-lo.»

- 9 O artigo 4.º-A deste Protocolo prevê:

«1. No que respeita ao Reino Unido e à Irlanda, as disposições do presente Protocolo aplicam-se também às medidas propostas ou adotadas ao abrigo do título V da parte III do Tratado [FUE] e que alterem uma medida existente à qual estejam vinculados.

2. No entanto, nos casos em que o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, decida que a não participação do Reino Unido ou da Irlanda na versão alterada de uma medida existente torna a aplicação dessa medida inoperante para outros Estados-Membros ou para a União, o Conselho pode instar aqueles dois Estados-Membros a procederem à notificação nos termos do artigo 3.º ou do artigo 4.º Para efeitos do artigo 3.º, começa a correr um novo prazo de dois meses a contar da data em que o Conselho tenha tomado a supramencionada decisão.

[...]»

- 10 O artigo 6.º do Protocolo (n.º 21) refere:

«Sempre que, nos casos previstos no presente Protocolo, o Reino Unido ou a Irlanda fiquem vinculados por uma medida adotada pelo Conselho em aplicação do título V da parte III do Tratado [FUE], são aplicáveis a esse Estado, no que respeita à medida em questão, as disposições pertinentes dos Tratados.»

Acordo de Saída

- 11 O artigo 62.º do Acordo de Saída insere-se na parte III do mesmo, a qual contém as «[d]isposições relativas à separação», e tem por epígrafe «Processos de cooperação judiciária em curso em matéria penal». Este artigo dispõe no seu n.º 1:

«No Reino Unido, bem como nos Estados-Membros em situações que envolvam o Reino Unido, os atos seguintes aplicam-se como se segue:

[...]

b) 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),] é aplicável aos mandados de detenção europeus sempre que a pessoa procurada tenha sido detida antes do termo do período de transição para efeitos da execução de um mandado de detenção europeu, independentemente da decisão da autoridade judiciária de execução de manter essa pessoa detida ou de lhe conceder a liberdade provisória;

[...]»

- 12 Nos termos do artigo 126.º deste Acordo, que figura na sua parte IV, relativa à «[t]ransição», o qual tem por epígrafe «Período de transição»:

«É estabelecido um período de transição ou de execução, com início na data de entrada em vigor do presente Acordo e termo em 31 de dezembro de 2020.»

- 13 O artigo 127.º do referido Acordo, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação da transição» e que figura na parte IV deste Acordo, enuncia:

«1. Salvo disposição em contrário do presente Acordo, o direito da União é aplicável ao Reino Unido e no seu território durante o período de transição.

[...]

6. Salvo disposição em contrário do presente Acordo, durante o período de transição, as referências a Estados-Membros no direito da União aplicável nos termos do n.º 1, incluindo as disposições transpostas e aplicadas pelos Estados-Membros, entendem-se como incluindo o Reino Unido.

[...]»

- 14 O artigo 185.º do mesmo Acordo, que figura na sua parte VI, a qual contém as «[d]isposições institucionais e finais», e que tem por epígrafe «Entrada em vigor e aplicação», prevê no seu quarto parágrafo:

«As partes II e III, com exceção do artigo 19.º, do artigo 34.º, n.º 1, do artigo 44.º e do artigo 96.º, n.º 1, assim como a parte VI, título I, e os artigos 169.º a 181.º, são aplicáveis a partir do termo do período de transição.»

ACC

- 15 O considerando 23 do ACC tem a seguinte redação:

«Considerando que a cooperação entre o Reino Unido e a União em matéria de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais e de execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública, permitirá reforçar a segurança do Reino Unido e da União».

- 16 O artigo 1.º deste Acordo, sob a epígrafe «Finalidade», dispõe:

«O presente Acordo estabelece a base para uma relação global entre as Partes, num espaço de prosperidade e boa vizinhança, caracterizado por relações estreitas e pacíficas baseadas na cooperação e no respeito pela autonomia e pela soberania das Partes.»

- 17 O artigo 2.º do referido Acordo, sob a epígrafe «Acordos complementares», prevê:

«1. Caso a União e o Reino Unido celebrem outros acordos bilaterais entre si, estes constituirão acordos complementares do presente Acordo, salvo disposição em contrário nos acordos em causa. Esses acordos complementares farão parte integrante das relações bilaterais globais regidas pelo presente Acordo e integrar-se-ão no quadro geral.

2. O n.º 1 também se aplica aos:

- a) Acordos entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e o Reino Unido, por outro; e
- b) Acordos entre a Comunidade Europeia de Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido, por outro.»

- 18 O artigo 6.º do ACC, sob a epígrafe «Definições», prevê, no seu n.º 1, alínea g), que o «período de transição», para efeitos da aplicação deste Acordo, deve ser entendido como se referindo ao período de transição previsto no artigo 126.º do Acordo de Saída.

- 19 A parte três do ACC, sob a epígrafe «Cooperação das autoridades policiais e judiciárias em matéria penal», compreende, nomeadamente, um título VII, que tem por epígrafe «Entrega», no qual figuram os artigos 596.º a 632.º deste Acordo.

- 20 O artigo 596.º do referido Acordo, sob a epígrafe «Objetivo», prevê:

«O objetivo do presente capítulo é assegurar que o regime de extradição entre, por um lado, os Estados-Membros e, por outro, o Reino Unido se baseie num mecanismo de entrega por força de um mandado de detenção nos termos do presente título.»

- 21 O artigo 632.º do mesmo Acordo, sob a epígrafe «Aplicação a mandados de detenção europeus existentes», prevê:

«O presente título é aplicável aos mandados de detenção europeus emitidos em conformidade com a Decisão-Quadro [2002/584] por um Estado antes do final do período de transição se a pessoa procurada não tiver sido detida para efeitos da execução do mandado antes do final do período de transição.»

Direito irlandês

- 22 A European Arrest Warrant Act 2003 (Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu) transpôs para a ordem jurídica irlandesa a Decisão-Quadro 2002/584. O artigo 3.º desta lei permite ao ministro dos Negócios Estrangeiros designar por despacho, para efeitos da referida lei, um Estado-Membro pertinente que, ao abrigo do seu direito nacional, tenha transposto a mencionada decisão-quadro. O European Arrest Warrant Act 2003 (Designated Member States) Order 2004 [Despacho de 2004 sobre a Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu (Estados-Membros Designados)] designou o Reino Unido para efeitos do artigo 3.º da Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu.
- 23 Nos termos da European Arrest Warrant (Application to Third Countries amendment) and Extradition (Amendment) Act 2012 [Lei de 2012 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu (Alteração Respeitante à Aplicação a Países Terceiros) e à Entrega (Alteração)], o ministro dos Negócios Estrangeiros pode ordenar a aplicação da Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu a um país terceiro, desde que, como precisa o seu artigo 2.º, n.º 3, exista um acordo em vigor entre o referido país terceiro e a União com vista à entrega de pessoas procuradas para efeitos de exercício da ação penal ou de aplicação de penas.
- 24 Para efeitos de aplicação, no que respeita aos mandados de detenção europeus emitidos por uma autoridade judiciária do Reino Unido, das disposições do Acordo de Saída relativas à manutenção da aplicação da Decisão-Quadro 2002/584 durante o período de transição, por um lado, e da disposição do ACC que prevê a aplicação do mecanismo de entrega instituído pelo título VII da parte três deste último Acordo a determinados mandados de detenção europeus emitidos antes do termo desse período transitório, por outro, a Irlanda adotou sucessivamente:
- o European Arrest Warrant Act 2003 (Designated Member State) (Amendment) Order 2020 [Despacho de 2020 que Altera a Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu (Estado-Membro Designado)] e a Withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Consequential Provisions) Act 2019 [Lei de 2019 Relativa à Saída do Reino Unido da União Europeia (Disposições Subsequentes)], referentes aos mandados de detenção europeus emitidos antes do termo do período de transição e respeitantes a pessoas detidas antes do termo desse período,
 - o European Arrest Warrant (Application to Third Countries) (United Kingdom) Order 2020 [Despacho de 2020 Relativo ao Mandado de Detenção Europeu (Aplicação a Países Terceiros) (Reino Unido)], referente aos mandados de detenção europeus emitidos antes do termo do período de transição e respeitantes a pessoas ainda não detidas no termo desse período.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 25 Em 9 de setembro de 2020, SD foi detido na Irlanda ao abrigo de um mandado de detenção europeu emitido pelas autoridades judiciais do Reino Unido, em 20 de março de 2020, com vista à execução de uma pena de prisão de oito anos. Quanto a SN, foi detido na Irlanda, em 25 de fevereiro de 2021, ao abrigo de um mandado de detenção europeu emitido pelas mesmas autoridades, em 5 de outubro de 2020, com vista à instauração de ações penais. Os interessados foram colocados em prisão preventiva na Irlanda enquanto aguardam a decisão sobre a sua entrega às autoridades do Reino Unido, estando atualmente detidos.
- 26 Em 16 de fevereiro de 2021 e 5 de março de 2021, SD e SN, respetivamente, apresentaram ao High Court (Tribunal Superior, Irlanda) um pedido de inquérito destinado, no essencial, a contestar a legalidade da sua detenção, alegando que a Irlanda já não podia aplicar o regime do mandado de detenção europeu em relação ao Reino Unido. Depois de ter verificado que a detenção dos interessados era legal, esse órgão jurisdicional recusou-se a ordenar a sua libertação. Os interessados interpuseram então dois recursos distintos perante o órgão jurisdicional de reenvio.
- 27 Segundo o referido órgão jurisdicional, a Lei de 2003 Relativa ao Mandado de Detenção Europeu, que transpõe para o direito irlandês a Decisão-Quadro 2002/584, é aplicável a um país terceiro desde que exista um acordo em vigor entre o referido país terceiro e a União com vista à entrega de pessoas procuradas para efeitos de exercício da ação penal ou de aplicação de penas. Todavia, para que esta legislação seja aplicável, o acordo em causa deve ter caráter vinculativo para a Irlanda.
- 28 Assim, na hipótese de as disposições do Acordo de Saída e do ACC relativas ao regime do mandado de detenção europeu não serem vinculativas para a Irlanda, as medidas nacionais que preveem a manutenção do referido regime em relação ao Reino Unido seriam inválidas e, por conseguinte, a manutenção da detenção dos interessados seria ilegal. Consequentemente, a legalidade da detenção destes últimos dependerá da questão de saber se o Acordo de Saída e o ACC vinculam validamente a Irlanda, o que poderá não ser o caso, uma vez que contém medidas abrangidas pelo ELSJ, do qual a Irlanda não faz parte por força do Protocolo (n.º 21).
- 29 Segundo SN e SD, nem o artigo 50.º TUE nem o artigo 217.º TFUE, que constituem a base jurídica, respetivamente, do Acordo de Saída e do ACC, podem fundamentar a inclusão, nesses Acordos, de medidas abrangidas pelo ELSJ. Para cada um destes Acordos, seria igualmente necessário recorrer ao artigo 82.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea d), TFUE, uma vez que o aditamento desta última disposição à base jurídica dos Acordos em causa resultaria na aplicação do Protocolo (n.º 21).
- 30 O órgão jurisdicional de reenvio observa, porém, que a Irlanda subscreveu a Decisão-Quadro 2002/584 numa altura em que o Reino Unido fazia parte integrante do regime instituído pela mesma. Deste modo, as disposições relativas ao Acordo de Saída e ao ACC não imporiam novas obrigações à Irlanda, prevendo antes a continuação da aplicação das obrigações existentes. Além disso, os dois Acordos vinculam o Reino Unido e a União em direito internacional.

- 31 Nestas circunstâncias, o Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Tendo em conta que a Irlanda [conserva a sua] soberania no ELSJ [...] sob reserva do seu direito a participar [nas] medidas adotadas pela União neste domínio em aplicação do título V da parte III do [Tratado] FUE;

Tendo em conta que a base jurídica material do Acordo de Saída (e da decisão sobre a celebração do mesmo) é o artigo 50.º TUE;

Tendo em conta que a base jurídica material do [ACC] (e a decisão sobre a celebração do mesmo [A]cordo) é o artigo 217.º TFUE; e

Tendo em conta que daí resultava que não se considerava que era exigida ou autorizada uma participação da Irlanda, de modo que tal faculdade não foi exercida:

[1)] Podem as disposições do Acordo de Saída, que preveem a manutenção do regime do MDE [mandado de detenção europeu] em relação ao Reino Unido, durante o período de transição previsto por esse [A]cordo, ser consideradas vinculativas para a Irlanda, tendo em conta a importância do seu conteúdo no domínio do ELSJ; e

[2)] Podem as disposições do [ACC] que preveem a manutenção do regime do MDE em relação ao Reino Unido após o período de transição [previsto por esse Acordo] ser consideradas vinculativas para a Irlanda, tendo em conta a importância do seu conteúdo no domínio do ELSJ?»

Quanto à tramitação urgente

- 32 O órgão jurisdicional de reenvio pediu a aplicação da tramitação prejudicial urgente, prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, e, a título subsidiário, a aplicação da tramitação acelerada, prevista no artigo 105.º do referido regulamento. Em apoio do seu pedido, invocou, nomeadamente, o facto de SN e SD estarem atualmente privados da sua liberdade enquanto aguardam a decisão sobre a sua respetiva entrega às autoridades do Reino Unido.
- 33 Importa salientar, em primeiro lugar, que o presente reenvio prejudicial tem por objeto, em substância, a questão de saber se os mandados de detenção europeus, emitidos ao abrigo da Decisão-Quadro 2002/584, abrangida pelos domínios visados no título V da parte III do Tratado FUE, relativo ao ELSJ, devem ser executados pela Irlanda. O presente reenvio prejudicial é, por conseguinte, suscetível de ser submetido à tramitação prejudicial urgente.
- 34 Em segundo lugar, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, importa ter em consideração o facto de a pessoa em causa no processo principal estar atualmente privada de liberdade e de a sua manutenção em detenção depender da decisão do litígio no processo principal [Acórdãos de 17 de dezembro de 2020, Openbaar Ministerie (Independência da autoridade judiciária de emissão), C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, n.º 28 e jurisprudência referida, e de 26 de outubro de 2021, Openbaar Ministerie (Direito de ser ouvido pela autoridade judiciária de execução), C-428/21 PPU e C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, n.º 32].

- 35 Ora, resulta da decisão de reenvio que SN e SD estão atualmente detidos. Além disso, à luz das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, resumidas no n.º 28 do presente acórdão, o facto de serem mantidos em detenção, na Irlanda, depende da decisão que o Tribunal de Justiça vier a proferir neste processo, uma vez que, em função da resposta dada por este, SN e SD poderão ser libertos ou entregues às autoridades do Reino Unido.
- 36 Nestas circunstâncias, a Primeira Secção do Tribunal de Justiça decidiu, em 17 de agosto de 2021, sob proposta do juiz relator, ouvida a advogada-geral, deferir o pedido do órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o presente reenvio prejudicial fosse submetido a tramitação prejudicial urgente.
- 37 Por outro lado, foi decidido remeter o presente processo ao Tribunal de Justiça, com vista à sua atribuição à Grande Secção.

Quanto às questões prejudiciais

- 38 Com as suas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se são vinculativas para a Irlanda, por um lado, as disposições do Acordo de Saída que preveem a manutenção do regime do mandado de detenção europeu em relação ao Reino Unido durante o período de transição e, por outro, a disposição do ACC que prevê a aplicação do regime de entrega instituído pelo título VII da parte três deste último Acordo a mandados de detenção europeus emitidos antes do termo desse período de transição e relativos a pessoas ainda não detidas em execução desses mandados, antes do fim do referido período.
- 39 A título preliminar, importa salientar que o órgão jurisdicional de reenvio não identifica as disposições específicas desses Acordos ao abrigo das quais os mandados de detenção europeus em causa no processo principal devem ser executados. No entanto, esta circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, independentemente de o órgão jurisdicional de reenvio ter ou não feito essa referência no enunciado das suas questões. A este respeito, cabe ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, particularmente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que necessitam de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de março de 2017, X e X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, n.º 39, e de 17 de junho de 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, n.º 81).
- 40 No caso em apreço, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que as questões submetidas visam, por um lado, o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de Saída, lido em conjugação com o artigo 185.º, quarto parágrafo, do mesmo, bem como, por outro, o artigo 632.º do ACC.
- 41 Com efeito, o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), e o artigo 185.º, quarto parágrafo, do Acordo de Saída preveem a manutenção da obrigação de executar, após o termo do período de transição, os mandados de detenção europeus emitidos em conformidade com a Decisão-Quadro 2002/584, quando a pessoa procurada tenha sido detida antes do termo desse período, fixado, pelo artigo 126.º desse Acordo, em 31 de dezembro de 2020.

- 42 Quanto ao artigo 632.º do ACC, este remete a execução dos mandados de detenção europeus emitidos em conformidade com esta decisão-quadro antes do fim do período de transição para o regime de entrega previsto no título VII da parte três deste Acordo, se a pessoa procurada não tiver sido detida para efeitos da execução do mandado de detenção europeu antes do termo desse mesmo período.
- 43 Há portanto que verificar, mais especificamente a respeito, por um lado, do artigo 62.º, n.º 1, alínea b) do Acordo de Saída, lido em conjugação com o artigo 185.º, quarto parágrafo, do mesmo, e, por outro, do artigo 632.º do ACC, se a inclusão dessas disposições, respetivamente, no primeiro e no segundo desses Acordos deveria ter desencadeado a aplicabilidade do Protocolo (n.º 21), implicando assim, em princípio, a inaplicabilidade dessas disposições à Irlanda, sem prejuízo da faculdade, oferecida a esse Estado-Membro pelo referido Protocolo, de participar nas medidas abrangidas pela parte III, título V, do Tratado FUE.
- 44 Nestas condições e tendo em conta as explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, há que constatar que, com as suas questões, este órgão jurisdicional convida o Tribunal de Justiça a determinar se o artigo 50.º TUE, o artigo 217.º TFUE e o Protocolo (n.º 21) devem ser interpretados no sentido de que o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de Saída, lido em conjugação com o artigo 185.º, quarto parágrafo, do mesmo, bem como o artigo 632.º do ACC, são vinculativos para a Irlanda.
- 45 A este respeito, importa recordar que o Protocolo (n.º 21) prevê que a Irlanda não participe na adoção pelo Conselho das medidas propostas no âmbito da parte III, título V, TFUE, e que nenhuma medida adotada em aplicação desse título, bem como nenhuma disposição de qualquer acordo internacional celebrado pela União em aplicação do referido título, vincula a Irlanda ou lhe é aplicável, salvo se esta decidir participar na adoção de tais medidas ou aceitá-las.
- 46 Contudo, o Acordo de Saída e o ACC não foram celebrados com base no referido título, mas sim, respetivamente, no artigo 50.º, n.º 2, TUE e no artigo 217.º TFUE. Por conseguinte, há que determinar se essas bases jurídicas eram, por si só, adequadas para fundamentar, por um lado, a inclusão no Acordo de Saída de disposições respeitantes à manutenção da aplicação da Decisão-Quadro 2002/584 relativa a mandados de detenção europeus emitidos pelo Reino Unido e, por outro, a inclusão no ACC de uma disposição que prevê a aplicação do regime de entrega instituído pelo título VII da parte três deste último Acordo a mandados de detenção europeus emitidos antes do termo do período de transição e relativos a pessoas ainda não detidas em execução de tais mandados antes do termo do referido período, ou se, como SD e SN sustentam, o artigo 82.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea d), TFUE também deveria figurar como base jurídica material para a conclusão desses Acordos, acionando assim a aplicação do Protocolo (n.º 21).
- 47 Com efeito, é a base jurídica de um ato, cuja adequação se aprecia em função de elementos objetivos como a sua finalidade e o seu conteúdo, que determina os protocolos eventualmente aplicáveis, e não o inverso (Acórdão de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 74).
- 48 No que diz respeito, primeiramente, ao artigo 50.º TUE, adotado como base jurídica para o Acordo de Saída, resulta dos seus n.ºs 2 e 3 que este prevê um procedimento de saída que inclui, em primeiro lugar, a notificação ao Conselho Europeu da intenção de saída, em segundo lugar, a negociação e a celebração de um acordo que estabeleça as condições de saída tendo em conta as relações futuras entre o Estado em causa e a União e, em terceiro lugar, a saída propriamente dita da União na data da entrada em vigor desse acordo ou, na falta deste, dois anos após a notificação

efetuada ao Conselho Europeu, a menos que este, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade prorrogar esse prazo (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 51 e jurisprudência referida).

- 49 Daqui resulta que o artigo 50.º TUE prossegue um duplo objetivo, a saber, por um lado, consagrar o direito soberano de um Estado-Membro se retirar da União e, por outro, instituir um processo que permita que essa saída seja feita de forma ordenada (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 56).
- 50 É para poder alcançar de forma efetiva este último objetivo que o artigo 50.º, n.º 2, TUE atribui exclusivamente à União a competência para negociar e concluir um acordo que fixe as condições de saída, acordo este com capacidade para regular, em todos os domínios abrangidos pelos Tratados, o conjunto das questões relativas à separação entre a União e o Estado que dela sai.
- 51 Foi, portanto, em aplicação desta competência que a União pôde negociar e celebrar o Acordo de Saída, que prevê, entre outros, nas relações com o Reino Unido, o prosseguimento da aplicação de uma parte importante do acervo da União, a fim de reduzir as incertezas e, na medida do possível, limitar ao mínimo as perturbações provocadas pela circunstância de, à data da saída, os Tratados deixarem de se aplicar ao Estado que saiu, como decorre do n.º 4 das orientações adotadas pelo Conselho Europeu na sua reunião extraordinária de 29 de abril de 2017 no seguimento da notificação feita pelo Reino Unido ao abrigo do artigo 50.º TUE.
- 52 Particularmente, o artigo 127.º do Acordo de Saída prevê que, salvo disposição em contrário deste Acordo, o direito da União, do qual a Decisão-Quadro 2002/584 é parte integrante, é aplicável ao Reino Unido e ao seu território durante o período de transição. Além disso, por força do artigo 185.º, quarto parágrafo, do referido Acordo, esta decisão-quadro é aplicável, nas relações com o Reino Unido, nas situações previstas no artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do mesmo Acordo.
- 53 Por outro lado, como expôs a advogada-geral nos n.ºs 52 e 53 das suas conclusões, o procedimento de celebração de acordos internacionais previsto no artigo 218.º TFUE pode revelar-se incompatível com o previsto no artigo 50.º, n.ºs 2 e 4, TUE, por exemplo devido à circunstância de, em aplicação do referido artigo 218.º TFUE, o Conselho celebrar o acordo por unanimidade e não, como sucede no caso da celebração de um acordo de saída, por maioria qualificada e sem a participação do representante do Estado-Membro que sai.
- 54 Ora, uma vez que o Acordo de Saída se destina a cobrir todos os domínios e questões referidos no n.º 50 do presente acórdão e que não se podem em caso nenhum acrescentar ao artigo 50.º, n.º 2, TUE bases jurídicas que prevejam procedimentos incompatíveis com o procedimento previsto nos n.ºs 2.º e 4 do referido artigo [v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Conselho (Acordo com a Arménia), C-180/20, EU:C:2021:658, n.º 34 e jurisprudência referida], há que deduzir daí que só o artigo 50.º TUE, enquanto base jurídica autónoma e independente de qualquer outra base jurídica prevista nos Tratados, pode garantir, no Acordo de Saída, um tratamento coerente de todos os domínios abrangidos pelos referidos Tratados, que permita assegurar que a saída se efetua de forma ordenada.
- 55 Há ainda que precisar que o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de Saída tem por objeto medidas que eram vinculativas no território da Irlanda antes da data de entrada em vigor desse Acordo. Ora, um aditamento do artigo 82.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea d), TFUE à base jurídica material que fundamenta o Acordo de Saída seria suscetível de criar incertezas, uma vez que, devido à aplicabilidade do Protocolo (n.º 21) que daí resultaria, a Irlanda, que tinha optado por

estar vinculada pelo regime do mandado de detenção europeu, incluindo em relação ao Reino Unido, seria tratada como se nunca tivesse participado nesse Acordo. Dificilmente tal situação seria compatível com o objetivo de reduzir as incertezas e de limitar as perturbações para efeitos de uma saída ordenada, exposto no n.º 51 do presente acórdão.

- 56 Assim, uma vez que o artigo 50.º, n.º 2, TUE constitui a única base jurídica adequada para celebrar o Acordo de Saída, as disposições do Protocolo (n.º 21) não podiam ser aplicadas neste contexto.
- 57 No que respeita, em segundo lugar, ao artigo 217.º TFUE, adotado como base jurídica para o ACC, o Tribunal de Justiça já especificou que o mesmo confere à União competência para garantir compromissos perante Estados terceiros, em todos os domínios abrangidos pelo Tratado FUE (Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 58 Os acordos celebrados com base nesta disposição podem, portanto, conter regras relativas a todos os domínios abrangidos pela competência da União. Ora, uma vez que a União dispõe, por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea j), TFUE, de uma competência partilhada, no que respeita ao título V da parte III do Tratado FUE, as medidas que sejam abrangidas por este domínio de competência podem ser incluídas num acordo de associação baseado no artigo 217.º TFUE, como é o caso do ACC.
- 59 Visto que é pacífico que o mecanismo de entrega instituído pelo título VII da parte três do ACC, que se aplica aos mandados de detenção europeus previstos no artigo 632.º deste Acordo, é efetivamente abrangido por este domínio de competência, há que examinar se a inclusão de um tal mecanismo num acordo de associação requer, além disso, o aditamento de uma base jurídica específica como o artigo 82.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea d), TFUE.
- 60 A este respeito, é certo que o Tribunal de Justiça declarou que, com fundamento no artigo 217.º TFUE, o Conselho só pode adotar um ato no âmbito de um acordo de associação se esse ato se referir a um domínio de competência específica da União e se também tiver por fundamento a base jurídica correspondente ao referido domínio (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 62).
- 61 Contudo, esta exigência foi formulada num processo em que não estava em causa a celebração de um acordo de associação, mas sim a adoção de uma decisão sobre a posição a tomar, em nome da União, numa instância criada por um tal acordo. Ora, como salientou a advogada-geral, no n.º 70 das suas conclusões, é nesse contexto particular, a saber, o de uma decisão adotada em conformidade com o artigo 218.º, n.ºs 8 e 9, TFUE, por maioria qualificada sem a participação do Parlamento Europeu, que o aditamento de uma base jurídica específica era necessário para garantir que eventuais exigências processuais mais rigorosas, próprias do domínio em causa, não fossem contornadas.
- 62 Em contrapartida, uma vez que a celebração de um acordo como o ACC não visa um único domínio de ação específico, mas, pelo contrário, um vasto conjunto de domínios de competência da União com vista a realizar uma associação entre a União e um Estado terceiro, e que essa celebração exige, em todo o caso, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, alínea a), i), e n.º 8, segundo parágrafo, primeiro período, TFUE, um voto por unanimidade e a aprovação do Parlamento Europeu, não existe, relativamente a uma tal conclusão, nenhum risco de que as exigências processuais mais rigorosas sejam contornadas.

- 63 Há que acrescentar que a necessidade de aditamento de uma base jurídica específica abrangida pelo título V da parte III do Tratado FUE às bases jurídicas das disposições de um acordo de associação compreendido no domínio de competência da União abrangido por este título também não pode ser deduzida da jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, a título excecional, os atos que prosseguem vários objetivos ou que têm várias componentes, que estão indissociavelmente ligadas, sem que uma seja acessória da outra, devem assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes [v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Conselho (Acordo com a Arménia), C-180/20, EU:C:2021:658, n.º 34 e jurisprudência referida].
- 64 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou, em matéria de acordos de cooperação para o desenvolvimento, que o facto de se exigir que um tal acordo também seja fundado numa disposição diferente da sua base jurídica genérica, sempre que o mesmo incida sobre uma matéria específica, seria, na prática, suscetível de esvaziar de conteúdo a competência e o processo previstos por essa base jurídica [v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Conselho (Acordo com a Arménia), C-180/20, EU:C:2021:658, n.º 51 e jurisprudência referida].
- 65 Estas considerações valem igualmente *mutatis mutandis* para os acordos de associação cujos objetivos são concebidos de forma ampla no sentido de que as medidas necessárias à sua prossecução dizem respeito a um vasto conjunto de domínios de competência da União.
- 66 Esse é precisamente o caso do ACC, uma vez que, como salientou o Conselho nas suas observações, a fim de garantir um justo equilíbrio dos direitos e obrigações entre as partes no Acordo, bem como a unidade dos 27 Estados-Membros, o ACC devia ter um alcance suficientemente amplo.
- 67 Por conseguinte, tendo em conta o amplo alcance do ACC, o contexto da sua adoção e as declarações unívocas que emanaram de todas as instituições e dos Estados-Membros envolvidos no decurso das negociações sobre a saída do Reino Unido da União, a inclusão neste Acordo, ao lado de regras e medidas que se enquadram em múltiplos outros domínios do direito da União, de disposições que se enquadram no título V da parte III do Tratado FUE integra-se no objetivo geral do referido Acordo, que é o de lançar as bases para uma ampla relação entre as Partes, num espaço de prosperidade e de boa vizinhança caracterizado por relações estreitas e pacíficas baseadas na cooperação, com respeito pela autonomia e pela soberania das Partes.
- 68 É para a prossecução deste objetivo que contribui o mecanismo de entrega instituído pelo ACC, tendo as Partes indicado, no seu considerando 23, que a sua cooperação em matéria, nomeadamente, de deteção de infrações penais, de investigação e de repressão das mesmas, bem como de execução de sanções penais, permitiria reforçar a segurança do Reino Unido e da União. Daqui resulta que o ACC não pode ser entendido no sentido de que prossegue vários objetivos ou de que tem várias componentes, na aceção da jurisprudência referida no n.º 63 do presente acórdão.
- 69 Por conseguinte, as regras relativas à entrega de pessoas com base num mandado de detenção constantes do ACC, especialmente do seu artigo 632.º relativo à aplicação dessas regras aos mandados de detenção europeus existentes, podiam ser incluídas nesse Acordo apenas com base no artigo 217.º TFUE, sem que as disposições do Protocolo (n.º 21) fossem aplicáveis.

- 70 À luz do que precede, há que responder à questão prejudicial que o artigo 50.º TUE, o artigo 217.º TFUE e o Protocolo (n.º 21) devem ser interpretados no sentido de que o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de Saída, lido em conjugação com o artigo 185.º, quarto parágrafo, do mesmo, bem como o artigo 632.º do ACC, são vinculativos para a Irlanda.

Quanto às despesas

- 71 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:

O artigo 50.º TUE, o artigo 217.º TFUE e o Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo aos Tratados UE e FUE, devem ser interpretados no sentido de que o artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, lido em conjugação com o artigo 185.º, quarto parágrafo, do mesmo, bem como o artigo 632.º do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro, são vinculativos para a Irlanda.

Assinaturas

ⁱ — «No que respeita ao nome de um dos representantes do Conselho da União Europeia neste texto, foi, após a sua primeira publicação em linha, feita uma alteração de ordem linguística.»