



**O advogado-geral Gerard Hogan propõe ao Tribunal de Justiça que declare que, apesar de a União Europeia ter assinado a Convenção de Istambul, o Conselho pode aguardar, sem no entanto ser obrigado a fazê-lo, pelo acordo comum de todos os Estados-Membros sobre o seu consentimento em ficarem vinculados por essa convenção, antes de decidir se e em que medida a União Europeia irá aderir a ela**

*Sugere ainda que a Convenção de Istambul seja celebrada com base nos artigos 78.º, n.º 2, 82.º, n.º 2, 84.º e 336.º TFUE, através de duas decisões separadas*

A Convenção de Istambul<sup>1</sup> para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e [à] Violência Doméstica foi adotada pelo Conselho da Europa em 7 de abril de 2011 e aberta à assinatura em 11 de maio de 2011. A primeira proposta da Comissão para uma decisão do Conselho relativa à assinatura da Convenção de Istambul em nome da União Europeia não obteve apoio suficiente por parte dos membros do Conselho. Por conseguinte, foi decidido limitar o âmbito da proposta de celebração da Convenção de Istambul pela União apenas aos poderes que se considerou serem da competência exclusiva da União. Foi igualmente decidido cindir em duas decisões separadas a proposta da Comissão de decisão do Conselho relativa à assinatura da Convenção de Istambul, a fim de ter em conta o caso específico da Irlanda e do Reino Unido, previsto no Protocolo n.º 21 anexo ao Tratado da União Europeia (a seguir «TUE») e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»).

As duas decisões do Conselho foram adotadas em 11 de maio de 2017. A primeira tem por objeto a assinatura da Convenção de Istambul pela União Europeia no que diz respeito às disposições abrangidas pela competência da União no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal, e menciona os artigos 82.º, n.º 2, e 83.º, n.º 1, TFUE<sup>2</sup> como bases jurídicas materiais. A segunda abrange os aspetos dessa convenção que se referem ao asilo e à não repulsão e menciona o artigo 78.º, n.º 2, TFUE<sup>3</sup> como base jurídica material. Os considerandos de ambas as decisões do Conselho incluem referências às competências da União e dos seus Estados-Membros.

Em 9 de julho de 2019, o Parlamento Europeu apresentou ao Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 11, TFUE, um pedido de parecer sobre a adesão da União Europeia à Convenção de Istambul. Com a sua primeira questão, o Parlamento Europeu pergunta quais os artigos do TFUE que devem constituir as bases jurídicas adequadas para o ato do Conselho relativo à celebração da Convenção de Istambul em nome da União Europeia. Pergunta ainda se é necessário ou possível adotar duas decisões separadas, relativas à assinatura e à celebração da Convenção de Istambul. Com a sua segunda questão, o Parlamento Europeu pergunta se a celebração da Convenção de Istambul pela União Europeia, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, TFUE, é compatível com os Tratados, na inexistência de um acordo comum

<sup>1</sup> Convenção de Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e [à] Violência Doméstica, de 7 de abril de 2011.

<sup>2</sup> Decisão (UE) 2017/865 do Conselho, de 11 de maio de 2017, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e [à] Violência Doméstica no que diz respeito a matérias relativas à cooperação judiciária em matéria penal (JO 2017, L 131, p. 11).

<sup>3</sup> Decisão (UE) 2017/866 do Conselho, de 11 de maio de 2017, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e [à] Violência Doméstica no que diz respeito ao asilo e à não repulsão (JO 2017, L 131, p. 13).

de todos os Estados-Membros sobre o seu consentimento em ficarem vinculados à referida Convenção.

**Nas suas conclusões de hoje, o advogado-geral G. Hogan propõe ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Parlamento Europeu nos seguintes termos:**

**Se as intenções do Conselho a respeito do alcance das competências partilhadas que devem ser exercidas no âmbito da celebração da Convenção Istambul permanecerem inalteradas, a decisão que autoriza essa celebração em nome da União deve ter como bases jurídicas materiais os artigos 78.º, n.º 2, 82.º, n.º 2, 84.º e 336.º TFUE.**

**A celebração da Convenção de Istambul pela União através de dois atos distintos não é de natureza a invalidar esses atos.**

**A decisão da União de celebrar a Convenção de Istambul será compatível com os Tratados se for adotada sem o acordo comum de todos os Estados-Membros sobre o seu consentimento em ficar vinculados por essa Convenção. Contudo, também será compatível com os Tratados se apenas for adotada depois de esse acordo comum ter sido alcançado. Compete exclusivamente ao Conselho decidir qual destas duas soluções é preferível.**

O advogado-geral considera que todas as questões submetidas ao Tribunal de Justiça pelo Parlamento Europeu devem ser consideradas admissíveis, exceto a alínea b) da primeira questão, mas apenas na medida em que se refere à decisão de assinar a Convenção de Istambul. Com efeito, uma vez que o Parlamento Europeu não contestou, como poderia ter feito, a validade das decisões de assinar e estas se tornaram, portanto, definitivas, não pode utilizar o processo de parecer para contornar os prazos que regem o recurso de anulação.

**Quanto às bases jurídicas adequadas no que respeita à celebração da Convenção de Istambul**

O advogado-geral propõe que seja seguida a linha jurisprudencial do Tribunal de Justiça segundo a qual, quando um ato prossegue várias finalidades ou tem várias componentes, esse ato deve basear-se, em princípio, numa única base jurídica e, excecionalmente, em várias bases jurídicas, nomeadamente as que correspondem às finalidades ou componentes preponderantes, ou pelo menos principais, desse ato. Consequentemente, a questão de saber se outras competências foram exercidas quando da adoção do ato em causa não é pertinente, desde que essas competências digam respeito a finalidades ou a componentes que são, em substância, acessórias ou secundárias.

Além disso, quando a União opte por não exercer todas as suas competências, é importante, do ponto de vista do advogado-geral, distinguir entre a decisão que autoriza a celebração de um acordo internacional e o acordo propriamente dito. Uma vez que, no que respeita à adesão à Convenção de Istambul, o Conselho pretende claramente que a União exerça apenas algumas das suas competências, o advogado-geral G. Hogan considera adequado apreciar, não toda a Convenção de Istambul, mas apenas as partes dessa convenção que, do ponto de vista do direito da União, serão vinculativas para a União.

A este respeito, o advogado-geral G. Hogan observa que, no presente caso, não parece ser necessário decidir de forma definitiva sobre a questão de saber se, como o Conselho considera, a União tem competência exclusiva para celebrar a Convenção de Istambul nos domínios do asilo e imigração e da cooperação judiciária em matéria penal, e, consequentemente, se a União está obrigada a exercer essas competências. A questão submetida pelo Parlamento Europeu baseia-se na premissa de que a União irá exercer, pelo menos, as competências que detém em matéria de asilo e imigração e de cooperação judiciária em matéria penal.

Após efetuar uma análise sobre as finalidades e as componentes da Convenção de Istambul, o advogado-geral G. Hogan observa que a celebração da Convenção de Istambul pela União pode afetar um grande número de competências que esta última detém sozinha ou em conjunto com os

Estados-Membros, e, por conseguinte, teoricamente, várias bases jurídicas que figuram no TFUE podem ser pertinentes. Contudo, acrescenta, a base ou as bases jurídicas de um ato não têm de refletir todas as competências exercidas para a sua adoção. A decisão que autoriza a celebração da Convenção de Istambul pela União Europeia deve fundar-se apenas na base ou nas bases jurídicas correspondentes ao que será o seu centro de gravidade. Para determinar essa base jurídica, o advogado-geral G. Hogan considera necessário ter em conta não só as finalidades e componentes da Convenção de Istambul, mas também as finalidades e as componentes mais específicas da própria decisão.

O advogado-geral G. Hogan também aprecia a pertinência de outras bases jurídicas além das mencionadas pelo Parlamento Europeu na sua questão, examinando diferentes competências que provavelmente serão afetadas pela Convenção de Istambul. Propõe então ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão no sentido de que, tendo em conta o alcance da celebração prevista pelo Conselho, a decisão que autoriza a União a proceder a essa celebração deve basear-se nos artigos 78.º, n.º 2, 82.º, n.º 2, 84.º e 336.º TFUE.

### **Quanto à possibilidade de autorizar a celebração da Convenção de Istambul através de duas decisões separadas**

O advogado-geral G. Hogan observa que a questão apresentada pelo Parlamento Europeu diz respeito à futura validade formal da decisão de celebrar a Convenção de Istambul. A este respeito, deve recordar-se que decorre do artigo 263.º TFUE que a validade formal de um ato só pode ser posta em causa no caso de preterição de formalidades essenciais. Considera que a celebração da Convenção de Istambul através de duas decisões em vez de uma não parece ser de natureza a ter consequências nas regras de votação aplicáveis, como sucedia na situação objeto de um acórdão anterior do Tribunal de Justiça.

Isso é assim porque, em primeiro lugar, é dado assente que, independentemente do número de decisões que venham a ser adotadas, a sua adoção estará abrangida pela competência da União. Em segundo lugar, no que respeita às regras de votação, cabe referir que cindir uma decisão em dois atos separados pode viciar a celebração de um acordo internacional se o primeiro ato for adotado em conformidade com uma determinada regra de votação e o segundo ato, em conformidade com outra regra de votação, ao passo, se fosse adotado um único ato, teria sido aplicada apenas uma regra. Todavia, no presente caso, todas as bases jurídicas em causa conduzem à aplicação do mesmo procedimento.

Por conseguinte, o advogado-geral G. Hogan propõe ao Tribunal de Justiça que responda ao Parlamento Europeu que a celebração da Convenção de Istambul pela União através de dois atos distintos não é de natureza a invalidar esses atos.

### **Quanto à validade da decisão do Conselho de celebrar a Convenção de Istambul na falta de acordo comum de todos os Estados-Membros sobre o seu consentimento em ficarem vinculados por essa Convenção**

A este respeito, o advogado-geral G. Hogan conclui que o Conselho não está obrigado a aguardar pelo acordo comum dos Estados-Membros nem a celebrar um acordo internacional como a Convenção de Istambul imediatamente após a ter assinado. Cabe-lhe antes apreciar qual é a melhor solução, com base em fatores como a extensão do risco de incumprimento injustificado do acordo misto em causa por um Estado-Membro ou a possibilidade de obter a maioria necessária naquela instituição para exercer sozinha todas as competências afetadas pelo referido acordo.

Propõe, assim, que se responda à segunda questão no sentido de que, em primeiro lugar, a decisão da União de celebrar a Convenção de Istambul será compatível com os Tratados se for adotada sem o acordo comum de todos os Estados Membros sobre o seu consentimento em ficarem vinculados pela convenção. Contudo, também será compatível com os Tratados se for adotada apenas depois de esse acordo comum ter sido alcançado. Cabe exclusivamente ao Conselho decidir qual destas duas soluções é preferível.

**NOTA:** As conclusões do advogado-geral não vinculam o Tribunal de Justiça. A missão dos advogados-gerais consiste em propor ao Tribunal, com toda a independência, uma solução jurídica nos processos que lhes são atribuídos. Os juízes do Tribunal de Justiça iniciam agora a sua deliberação no presente processo. O acórdão será proferido em data posterior.

**NOTA:** Qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo do Tribunal de Justiça, o acordo previsto não pode entrar em vigor, a menos que seja alterado ou que os Tratados sejam revistos.

---

*Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça*

O [texto integral](#) das conclusões é publicado no sítio CURIA no dia da leitura

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667