



**Os Tratados não proíbem o Conselho de aguardar, antes de adotar a decisão relativa à celebração, pela União, da Convenção de Istambul, o «comum acordo» dos Estados-Membros, mas esta instituição não pode alterar o processo de celebração da referida convenção subordinando essa celebração à verificação prévia da existência de tal «comum acordo»**

*O Tribunal de Justiça precisa a base jurídica substantiva adequada para a adoção do ato do Conselho relativo à celebração da parte da Convenção de Istambul que é objeto do acordo projetado e que o ato de celebração pode ser cindido em duas decisões distintas se se verificar uma necessidade objetiva*

A Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica<sup>1</sup> enquadra-se, em parte, nas competências da União Europeia e, em parte, nas competências dos Estados-Membros. Por conseguinte, é potencialmente um acordo misto, celebrado enquanto tal pela União e pelos Estados-Membros. A proposta de decisão adotada pela Comissão relativa à assinatura, em nome da União, desta Convenção indicava, como base jurídica substantiva, o artigo 82.º, n.º 2, TFUE e o artigo 84.º TFUE. Não tendo esta proposta obtido apoio suficiente no Conselho da União Europeia, foi decidido limitar a assinatura da Convenção às matérias por ela abrangidas que são da competência exclusiva da União, conforme identificada pelo Conselho. Por conseguinte, esta instituição substituiu a base jurídica substantiva supramencionada pelo artigo 78.º, n.º 2, pelo artigo 82.º, n.º 2, e pelo artigo 83.º, n.º 1, TFUE. Por outro lado, a fim de ter em conta a situação particular da Irlanda, prevista no Protocolo n.º 21<sup>2</sup>, a Decisão de Assinatura foi cindida em duas decisões distintas.

Estas duas decisões têm por objeto a assinatura da Convenção de Istambul no que se refere, respetivamente, às questões relativas à cooperação judiciária em matéria penal<sup>3</sup>, bem como ao asilo e à não repulsão<sup>4</sup>. Em conformidade com estas duas decisões, a Convenção de Istambul foi assinada, em nome da União, em 13 de junho de 2017. No entanto, até à presente data, não foi adotada nenhuma decisão relativa à celebração desta Convenção pela União, uma vez que o Conselho parece subordinar a adoção dessa decisão à existência prévia de «comum acordo» de todos os Estados-Membros em ficarem vinculados pela referida convenção nos domínios das suas competências.

Em 9 de julho de 2019, o Parlamento Europeu apresentou ao Tribunal de Justiça um pedido de parecer nos termos do artigo 218.º, n.º 11, TFUE, relativo à celebração, pela União, da Convenção de Istambul. Com a sua primeira questão, o Parlamento pergunta, por um lado, quais são as bases jurídicas adequadas do ato do Conselho relativo à celebração da referida

<sup>1</sup> Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada em 7 de abril de 2011 (a seguir «Convenção de Istambul»).

<sup>2</sup> Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE (a seguir «Protocolo n.º 21»).

<sup>3</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 Violência Doméstica no que diz respeito a matérias relativas à cooperação judiciária em matéria penal (JO 2017, L 131, p. 11).

<sup>4</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 a Violência Doméstica no que diz respeito ao asilo e à não repulsão (JO 2017, L 131, p. 13).

convenção, e, por outro, se é necessário, ou possível, cindir tanto o ato de assinatura como o ato de celebração da Convenção em duas decisões distintas. Com a sua segunda questão, o Parlamento pergunta se os Tratados permitem ou impõem ao Conselho que aguarde, antes de celebrar a Convenção de Istambul em nome da União, o «comum acordo» dos Estados-Membros em ficarem vinculados por esta convenção nos domínios das suas competências.

No seu parecer, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, responde às questões do Parlamento do seguinte modo.

Em primeiro lugar, sem prejuízo do pleno respeito, a todo o tempo, das exigências previstas no artigo 218.º, n.ºs 2, 6 e 8, TFUE, os Tratados não proibem o Conselho de, atuando em conformidade com o seu regulamento interno, aguardar, antes de adotar a decisão relativa à celebração, pela União, da Convenção de Istambul, o «comum acordo» dos Estados-Membros. Em contrapartida, proibem-no de acrescentar uma etapa adicional ao processo de celebração previsto neste artigo, subordinando a adoção da decisão de celebração da referida convenção à verificação prévia da existência desse «comum acordo».

Em segundo lugar, a base jurídica substantiva adequada para a adoção do ato do Conselho relativo à celebração, pela União, da parte da Convenção de Istambul que é objeto do acordo projetado é composta pelo artigo 78.º, n.º 2, pelo artigo 82.º, n.º 2, e pelos artigos 84.º e 336.º TFUE.

Em terceiro lugar, os Protocolos n.º 21 e n.º 22<sup>5</sup> justificam que o ato de celebração seja cindido em duas decisões distintas unicamente na medida em que essa cisão visa ter em conta a circunstância de a Irlanda ou o Reino da Dinamarca não participarem nas medidas tomadas a título da celebração do acordo projetado e abrangidas pelo âmbito de aplicação desses protocolos, consideradas na sua globalidade.

## **Apreciação do Tribunal de Justiça**

### *Quanto à admissibilidade do pedido de parecer*

O processo de parecer tem por objetivo evitar as complicações que resultariam de impugnações judiciais relativas à compatibilidade com os Tratados de acordos internacionais que vinculam a União. Tendo em conta, nomeadamente, esta finalidade, o Tribunal de Justiça declara que o pedido de parecer é admissível, com exceção da segunda parte da primeira questão, na medida em que tem por objeto a cisão do ato de assinatura em duas decisões. Com efeito, a Convenção de Istambul foi assinada pela União mais de dois anos antes da apresentação do pedido de parecer, pelo que o objetivo de prevenção prosseguido pelo artigo 218.º, n.º 11, TFUE já não podia ser alcançado. Por outro lado, o Parlamento poderia ter impugnado as decisões de assinatura através de um recurso de anulação.

### *Quanto à prática do «comum acordo»*

No que respeita à prática de aguardar o «comum acordo» dos Estados-Membros em ficarem vinculados por um acordo misto, o Tribunal salienta, antes de mais, que os Tratados proibem o Conselho de subordinar a instauração do processo de celebração de uma convenção à verificação prévia da existência desse «comum acordo». Com efeito, se tal prática tivesse esse alcance, instituiria um processo decisório híbrido, na medida em que a própria possibilidade de a União celebrar um acordo misto dependeria inteiramente da vontade de cada um dos Estados-Membros de ficar vinculado por tal acordo nos domínios das suas competências. Ora, tal processo decisório híbrido é incompatível com o artigo 218.º, n.ºs 2, 6 e 8, TFUE, que concebe a celebração de um acordo internacional como um ato adotado por maioria qualificada pelo Conselho.

Não obstante, nos limites do processo previsto nestas disposições, estão abrangidos pela margem de apreciação política do Conselho tanto a decisão de dar ou não seguimento à proposta de

---

<sup>5</sup> Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE (a seguir «Protocolo n.º 22»).

celebrar um acordo internacional, e nesse caso em que medida, como a escolha do momento adequado para proceder à adoção dessa decisão. Por conseguinte, nada impede o Conselho de prolongar internamente os debates para alcançar uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e as instituições da União no processo de celebração, o que pode implicar que se aguarde o «comum acordo».

Todavia, esta margem de apreciação política é exercida, em princípio, por maioria qualificada, pelo que essa maioria no Conselho pode, em qualquer momento e segundo as regras previstas no seu regulamento interno, impor o encerramento dos debates e a adoção da decisão relativa à celebração do acordo internacional.

#### *Quanto às bases jurídicas adequadas para a celebração da Convenção de Istambul*

No âmbito da questão relativa às bases jurídicas, o Tribunal é, antes de mais, chamado a definir o objeto e o alcance do seu exame. A este respeito, dado que a decisão relativa à celebração da Convenção de Istambul deve ser adotada pelo Conselho por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento, cabe a estas instituições precisar, dentro dos limites da questão submetida, o âmbito do «acordo projetado» na aceção do artigo 218.º, n.º 11, TFUE. Por conseguinte, o Tribunal procede a um exame da Convenção de Istambul unicamente à luz das partes desta que, segundo os termos da referida questão e segundo o conteúdo das decisões de assinatura, são chamadas a ser objeto do ato de celebração. Tendo em conta estes elementos, o Tribunal parte da premissa de que esse ato incidirá sobre as disposições da Convenção de Istambul que apresentam uma ligação com a cooperação judiciária em matéria penal, o asilo e a não repulsão, e com as obrigações que incumbem às instituições e à administração pública da União, na medida em que essas disposições sejam da competência da União.

No que respeita, em primeiro lugar, à cooperação judiciária em matéria penal, tendo em conta o número e o alcance das disposições da Convenção de Istambul abrangidas pela competência da União estabelecida no artigo 82.º, n.º 2, TFUE<sup>6</sup> e no artigo 84.º TFUE<sup>7</sup>, o Tribunal declara que estes artigos devem figurar entre as bases jurídicas do ato de celebração. Em contrapartida, as obrigações compreendidas na Convenção e respeitantes ao domínio coberto pelo artigo 83.º, n.º 1, TFUE<sup>8</sup> têm um alcance extremamente limitado para a União, pelo que o ato de celebração não se pode basear nesta disposição.

No que respeita, em segundo lugar, ao asilo e à não repulsão, embora a Convenção de Istambul contenha apenas três artigos relativos a essas matérias, estes formam um capítulo distinto que não pode ser considerado acessório ou de alcance extremamente limitado, pelo que o artigo 78.º, n.º 2, TFUE<sup>9</sup> deveria ser uma componente da base jurídica substantiva do ato de celebração.

Em terceiro lugar, no que respeita à sua administração pública, a União deve assegurar que sejam inteiramente cumpridas as obrigações impostas pela convenção abrangidas pelo âmbito do artigo 336.º TFUE<sup>10</sup>, devendo esta disposição, em consequência, figurar entre as bases jurídicas.

#### *Quanto à cisão do ato de celebração da Convenção de Istambul em duas decisões distintas*

A questão relativa à cisão do ato de celebração em duas decisões está relacionada com a aplicabilidade do Protocolo n.º 21 no que respeita à Irlanda, devido à identificação de disposições abrangidas pela parte III, título V, do Tratado FUE como bases jurídicas para a celebração do

---

<sup>6</sup> Nos termos desta disposição, a União pode estabelecer regras mínimas relativas, nomeadamente, à admissibilidade dos meios de prova entre os Estados-Membros, aos direitos individuais em processo penal e aos direitos das vítimas da criminalidade.

<sup>7</sup> Esta disposição atribui à União competência para adotar medidas para incentivar e apoiar a ação dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade.

<sup>8</sup> Nos termos desta disposição, a União é competente para estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções, nomeadamente, no domínio do tráfico de seres humanos e da exploração sexual de mulheres e crianças.

<sup>9</sup> Esta disposição versa sobre as competências da União em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária.

<sup>10</sup> Relativo ao Estatuto dos Funcionários da União e ao Regime aplicável aos Outros Agentes da União.

acordo projetado. Em princípio, a Irlanda não participa na adoção, pelo Conselho, de medidas abrangidas por esta parte, a menos que notifique a sua intenção de participar. Com fundamento neste protocolo, a Irlanda pretendia não participar na celebração, pela União, da vertente da Convenção de Istambul relativa ao asilo e à não repulsão prevista na Convenção de Istambul, participando contudo na celebração das outras vertentes.

Ora, uma participação seletiva numa mesma medida prevista no Protocolo n.º 21 está excluída. Do mesmo modo, não é autorizada uma cisão em duas decisões do ato de celebração do acordo projetado com vista a permitir à Irlanda participar na adoção de uma das duas decisões, mas não na outra, ainda que cada uma das decisões de celebração incida sobre medidas abrangidas pela parte III, título V, do Tratado FUE.

No entanto, se se verificar que são aplicáveis diferentes bases jurídicas a um ato de celebração de um acordo internacional, pode existir uma necessidade objetiva de cindir esse ato em várias decisões. Tal pode nomeadamente ser o caso se essa cisão se destinar a ter em conta a circunstância de a Irlanda ou o Reino da Dinamarca não participarem nas medidas previstas a título da celebração de um acordo internacional e abrangidas pelo âmbito de aplicação, respetivamente, do Protocolo n.º 21 e n.º 22, ao passo que outras medidas previstas a título dessa celebração não estão abrangidas por esse âmbito de aplicação. No caso em apreço, uma vez que entre as componentes da base jurídica substantiva do ato de celebração do acordo projetado figura o artigo 336.º TFUE, que não está abrangido pelo âmbito de aplicação dos Protocolos n.º 21 e n.º 22, pode considerar-se que há uma necessidade objetiva de cindir o ato de celebração da Convenção de Istambul.

---

**NOTA:** Qualquer Estado Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão pode obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um acordo previsto com os Tratados ou sobre a competência para celebrar esse acordo. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo previsto não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.

---

*Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal de Justiça.*

O [texto integral](#) do Parecer é publicado no sítio CURIA no dia da emissão.

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