Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de dezembro de 2014*

«Recurso de anulação — Coordenação dos sistemas de segurança social — Acordo de associação CEE-Turquia — Decisão do Conselho relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Associação — Escolha da base jurídica — Artigo 48.º TFUE — Artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE — Artigo 217.º TFUE»

No processo C-81/13,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interposto em 15 de fevereiro de 2013,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson e S. Behzadi Spencer, na qualidade de agentes, assistidos por A. Dashwood, QC,

recorrente,

apoiado por:

Irlanda, representada por L. Williams, na qualidade de agente, assistida por N. Travers, BL, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por E. Finnegan e M. Chavrier, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por A. Aresu, J. Enegren e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh e J.-C. Bonichot, presidentes de secção, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (relator) e C. G. Fernlund, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 13 de maio de 2014,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 17 de julho de 2014,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pede ao Tribunal de Justiça que anule a Decisão 2012/776/UE do Conselho, de 6 de dezembro de 2012, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, no que diz respeito à adoção de disposições em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 340, p. 19, a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

2 O Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (a seguir «acordo CEE-Turquia») foi assinado, em Ancara, em 12 de setembro de 1963, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro. Foi celebrado, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18), adotada com base no artigo 238.º do Tratado CEE (atual artigo 217.º TFUE).

3 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o objeto desse acordo é promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco.

4 No domínio da aplicação do acordo, o seu artigo 9.º prevê que é proibida «qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade».

5 O artigo 12.º do mesmo acordo dispõe:

«As Partes Contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.°, 49.° e 50.° do Tratado que institui a Comunidade na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores.»

6 O Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, anexo ao acordo CEE-Turquia, celebrado, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 123; a seguir «protocolo adicional»), que, segundo o seu artigo 62.º, faz parte integrante desse acordo, prevê, no seu artigo 36.º:

«Em conformidade com os princípios enunciados no artigo 12.º do Acordo [CEE-Turquia], a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros [da] Comunidade [e a Turquia] será realizada gradualmente, entre o final do décimo segundo ano e do vigésimo segundo ano após a entrada em vigor do referido Acordo.

[...]»

7 Nos termos do artigo 39.º do protocolo adicional:

«1. Até ao final do primeiro ano após a entrada em vigor do presente Protocolo, o Conselho de Associação adotará as disposições em matéria de segurança social em favor dos trabalhadores de nacionalidade turca que se desloquem no interior da Comunidade e da sua família que resida na Comunidade.

2. Tais disposições devem permitir aos trabalhadores de nacionalidade turca, segundo modalidades a fixar, a totalização dos períodos de seguro ou de emprego que tenham sido cumpridos nos diferentes Estados-Membros no que respeita às pensões de velhice, morte e invalidez, bem como aos cuidados de saúde do trabalhador e da sua família que resida na Comunidade. Tais disposições não podem estabelecer uma obrigação para os Estados-Membros da Comunidade de ter em consideração os períodos cumpridos na Turquia.

3. As disposições acima referidas devem permitir assegurar o pagamento das prestações familiares sempre que a família do trabalhador resida na Comunidade.

4. As pensões de velhice, morte e invalidez, cujo direito tenha sido adquirido por força da aplicação do disposto no n.º 2, devem poder ser transferidas para a Turquia.

5. O disposto no presente artigo não prejudica os direitos e obrigações decorrentes dos acordos bilaterais existentes entre a Turquia e os Estados-Membros da Comunidade, na medida em que estes prevejam, em favor dos naturais turcos, um regime mais favorável.»

8 Com base nesse artigo 39.º do protocolo adicional, foi adotada a Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa à aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família (JO 1983, C 110, p. 60, a seguir «Decisão n.º 3/80»). Esta decisão aplica-se, nos termos do seu artigo 2.º, aos trabalhadores de nacionalidade turca que estão ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, aos membros da família desses trabalhadores que residam no território de um dos Estados-Membros e aos familiares sobrevivos desses trabalhadores. O seu âmbito de aplicação material, definido no seu artigo 4.º, inclui todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que dizem respeito às prestações de doença e de maternidade, de invalidez, de velhice e por morte, por acidente de trabalho e doença profissional, de desemprego e às prestações familiares.

9 O artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/80, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:

«As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições da presente decisão estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes da presente decisão.»

10 O título III da Decisão n.º 3/80 abrange as disposições especiais relativas às diferentes categorias de prestações. Essas disposições remetem, no essencial, para determinadas disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), e para determinadas disposições do Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 156).

Decisão impugnada

11 A decisão impugnada foi adotada, em conformidade com a proposta da Comissão Europeia, com base no artigo 48.º TFUE, conjugado com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. No seu considerando 1, recorda-se que o acordo CEE-Turquia e o protocolo adicional preveem que a livre circulação dos trabalhadores entre a União e a Turquia deve ser realizada gradualmente, ao passo que os seus considerandos 2 a 4 reproduzem o artigo 9.º desse acordo e o artigo 39.º desse protocolo, referindo que a Decisão n.º 3/80 foi o primeiro instrumento de aplicação desses artigos. Os seus considerandos 5 a 7 têm a seguinte reação:

«(5) É necessário garantir a plena aplicação, no domínio da segurança social, do artigo 9.º do Acordo [CEE-Turquia] e do artigo 39.º do Protocolo Adicional.

(6) Há que proceder à atualização da Decisão n.º 3/80, de modo a que as suas disposições reflitam os recentes desenvolvimentos no âmbito da coordenação da segurança social da União Europeia.

(7) Por conseguinte, a Decisão n.º 3/80 deve ser revogada e substituída por uma decisão do Conselho de Associação que aplique, de uma só vez, as disposições pertinentes do Acordo [CEE-Turquia] e do Protocolo Adicional em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social.»

12 De acordo com o artigo 1.º, primeiro parágrafo, da decisão impugnada:

«A posição a adotar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo [CEE-Turquia], no que diz respeito à adoção de disposições em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social, deve basear-se no projeto de decisão do Conselho de Associação anexo à presente decisão.»

13 O projeto de decisão do Conselho de Associação anexo à decisão impugnada (a seguir «projeto de decisão do Conselho de Associação») contém, designadamente, os mesmos considerandos que os citados no n.º 11 do presente acórdão. O artigo 1.º desse projeto de decisão, sob a epígrafe «Definições», refere-se, em particular quanto aos termos «trabalhadores», «membro da família», «legislação» e «prestações», ao Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1), que revogou o Regulamento n.º 1408/71, e ao Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 (JO L 284, p. 1), que revogou o Regulamento n.º 574/72.

14 O artigo 2.º do projeto de decisão do Conselho de Associação, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação pessoal», prevê que essa decisão se aplica, por um lado, aos trabalhadores turcos que estejam ou tenham estado legalmente empregados no território de um Estado-Membro e que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares sobrevivos e aos seus familiares que residam ou tenham residido legalmente com o trabalhador em causa enquanto o trabalhador estiver empregado num Estado-Membro e, por outro, aos trabalhadores nacionais de um Estado-Membro que estejam ou tenham estado legalmente empregados no território da Turquia e que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação da Turquia, bem como aos seus familiares sobrevivos e aos seus familiares que residam ou tenham residido legalmente com o trabalhador em causa enquanto o trabalhador estiver empregado na Turquia.

15 O referido projeto impõe, no seu artigo 3.º, uma igualdade de tratamento em matéria de prestações e prevê, no seu artigo 4.º, a supressão das cláusulas de residência para determinadas prestações. Estabelece, além disso, nos seus artigos 5.º e 6.º, um mecanismo de cooperação entre os Estados-Membros e a Turquia, bem como regras relativas ao controlo administrativo e a exames médicos.

Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

16 O Reino Unido pede ao Tribunal de Justiça que anule a decisão impugnada e condene o Conselho da União Europeia nas despesas.

17 O Conselho pede que seja negado provimento ao recurso e que o Reino Unido seja condenado nas despesas.

18 Por decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de julho de 2013 e de 15 de janeiro de 2014, a Comissão foi admitida a intervir em apoio dos pedidos do Conselho, enquanto a Irlanda foi admitida a intervir em apoio dos pedidos do Reino Unido a fim de poder apresentar observações na audiência.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

19 O Reino Unido, apoiado pela Irlanda, acusa o Conselho de ter escolhido o artigo 48.º TFUE como base jurídica material da decisão impugnada. Considera, com efeito, que a base jurídica adequada para adotar essa decisão não é essa disposição, mas o artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Ao não ter escolhido esta última disposição como base jurídica da decisão impugnada, o Conselho privou o Reino Unido do direito que lhe é reconhecido pelo 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, de não participar na adoção da referida decisão e de não ficar vinculado pela mesma.

20 Em apoio desta acusação, o Reino Unido alega que o artigo 48.º TFUE é uma disposição acessória ao princípio da livre circulação, no interior da União, dos trabalhadores assalariados e não assalariados que são nacionais dos Estados-Membros. Este artigo não pode, portanto, constituir a base jurídica de uma medida, como a decisão impugnada, que diz essencialmente respeito à coordenação dos sistemas de segurança social em benefício dos nacionais turcos.

21 Em contrapartida, o artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE constitui a base jurídica adequada dessa medida, uma vez que permite a adoção de medidas relativas à «[d]efinição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros». O recurso a esta disposição, que serviu de base jurídica ao Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento n.º 883/2004 e o Regulamento n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 344, p. 1), e à adoção, nos anos de 2010 e 2012, de nove decisões análogas à decisão impugnada, relativas a acordos de associação celebrados com outros Estados terceiros, é compatível com o artigo 79.º, n.º 1, TFUE, que prevê o desenvolvimento de uma política comum de imigração destinada a garantir não só uma gestão eficaz dos fluxos migratórios mas também «um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros». Além disso, esse recurso é conforme ao sistema parcial de coordenação em matéria de segurança social instaurado pelo projeto de decisão do Conselho de Associação, em especial aos artigos 2.º, alíneas a) e b), 3.º e 4.º do mesmo.

22 Esta apreciação não é posta em causa pelas disposições do acordo CEE-Turquia e do protocolo adicional. Com efeito, o artigo 12.º desse acordo e o artigo 36.º desse protocolo não implicam que o direito à livre circulação na União de que beneficiam os nacionais dos Estados-Membros seja alargado aos nacionais turcos. Os trabalhadores turcos continuam a não gozar do direito de entrar livremente na União e não têm o direito de circular livremente entre os Estados-Membros.

23 A este respeito, o Reino Unido observa que o raciocínio contido nos acórdãos Reino Unido/Conselho (C-431/11, EU:C:2013:589) e Reino Unido/Conselho (C-656/11, EU:C:2014:97), em que o Tribunal de Justiça declarou que as decisões impugnadas, adotadas, respetivamente, no contexto do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «acordo EEE»), e do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado em 21 de junho de 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, a seguir «acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas»), podiam ser validamente adotadas com base no artigo 48.º TFUE, evidencia que a decisão impugnada não pode dar lugar a uma conclusão análoga.

24 Com efeito, ao contrário do acordo EEE e do acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas, o acordo CEE-Turquia e o protocolo adicional não têm por objetivo alargar o mercado interno à Turquia nem realizar a livre circulação de pessoas entre a União e esse Estado terceiro, e a Decisão n.º 3/80 não alargou a este último a aplicação dos Regulamentos n.ºs 1408/71 e 574/72.

25 De igual modo, ao contrário das decisões em causa nos acórdãos Reino Unido/Conselho (EU:C:2013:589) e Reino Unido/Conselho (EU:C:2014:97), a decisão impugnada não tem por objetivo alargar à Turquia o novo regime de coordenação dos sistemas de segurança social instaurado pelo Regulamento n.º 883/2004, constituindo antes uma medida que se limita a atualizar os direitos limitados de que gozam atualmente os trabalhadores turcos nos termos da Decisão n.º 3/80.

26 Por outro lado, não é possível recorrer ao artigo 217.º TFUE para basear uma decisão como a decisão impugnada, devendo, segundo o Reino Unido, fazer-se uma distinção entre a decisão de adotar todas as medidas incluídas num acordo de associação, que deve ser baseada nesse artigo, e as decisões tomadas nos termos desse acordo, que devem ser adotadas com fundamento na base jurídica correspondente aos seu objeto.

27 No que se refere às regras de voto aplicáveis às decisões adotadas nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, o Reino Unido considera que também não é a regra supletiva da maioria qualificada do artigo 16.º, n.º 3, TUE que se deve aplicar, mas a do artigo 218.º, n.º 8, TFUE.

28 A Irlanda sublinha que a existência do Protocolo (n.º 21) não deve ter influência na escolha da base jurídica de um ato da União. Observa também que, embora o Tribunal de Justiça tenha admitido, nos acórdãos Reino Unido/Conselho (EU:C:2013:589) e Reino Unido/Conselho (EU:C:2014:97), que a União podia, com base no artigo 48.º TFUE, alargar aos nacionais de Estados terceiros disposições relativas à coordenação dos sistemas de segurança social aplicáveis na União, isso era devido à especificidade do acordo EEE e do acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas. O acordo CEE-Turquia e o seu protocolo adicional não permitiam, por sua vez, a equiparação dos trabalhadores turcos a trabalhadores da União.

29 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta esta apreciação e alega que o artigo 48.º TFUE é a base jurídica material adequada para a adoção da decisão impugnada.

30 Segundo o Conselho, uma vez que a escolha da base jurídica de um ato da União se deve basear, designadamente, na finalidade e no conteúdo do mesmo, importa salientar que a finalidade do projeto de decisão do Conselho de Associação é aplicar as disposições do acordo CEE-Turquia e do protocolo adicional relativas à coordenação dos sistemas de segurança social, em conformidade com o objetivo desses atos, a saber, a realização gradual da livre circulação de trabalhadores entre as partes contratantes. O facto de as regras projetadas terem um alcance mais reduzido do que o das regras que se aplicam aos nacionais da União não afeta esse objetivo, mas resulta do facto de que o acordo CEE-Turquia e o protocolo adicional preveem que a livre circulação de trabalhadores deve ser realizada gradualmente. A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os trabalhadores turcos já não se encontram na mesma situação que os nacionais de outros Estados terceiros.

31 No contexto do acordo CEE-Turquia, a modificação perspetivada das disposições aplicáveis no domínio da coordenação dos sistemas de segurança social não constitui uma medida que se insere no desenvolvimento da política comum de imigração. A decisão impugnada não se destina a garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, mas a concretizar o objetivo de uma realização gradual da livre circulação de trabalhadores, prevendo uma coordenação parcial dos sistemas de segurança social entre as partes contratantes, que substitui o regime instituído pela Decisão n.º 3/80.

32 Por outro lado, o Conselho considera, como o Reino Unido, que o artigo 217.º TFUE não pode constituir a base jurídica da decisão impugnada. Segundo ele, nos termos do princípio da atribuição, um ato da União adotado no âmbito de um acordo de associação não deve ter por fundamento a base jurídica geral utilizada na celebração desse acordo, mas a base jurídica específica que corresponde ao domínio de ação em que se insere esse ato. A regra de voto aplicável a uma decisão que define a posição a adotar em nome da União numa instância criada por um acordo de associação é determinada por essa base jurídica específica. Se o artigo 217.º TFUE fosse a base jurídica adequada, a regra de voto aplicável seria, em seu entender, a da unanimidade.

33 A Comissão sublinha que a decisão impugnada se destina a definir a posição da União no que se refere ao alargamento aos trabalhadores turcos de novos atos da União relativos à coordenação dos sistemas de segurança social e que esse alargamento é indispensável para garantir progressivamente a livre circulação de trabalhadores, que constitui um dos principais objetivos do acordo CEE-Turquia. Este objetivo distingue esse acordo dos acordos celebrados com outros Estados terceiros e não está relacionado com os objetivos da política de imigração, que não é um domínio abrangido pelo acordo CEE-Turquia.

34 Por outro lado, a Comissão partilha da posição do Reino Unido e do Conselho segundo a qual o artigo 217.º TFUE não pode constituir a base jurídica adequada da decisão impugnada, considerando contudo que, caso fosse, a regra de voto aplicável seria, nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, a da maioria qualificada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

35 Segundo jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um ato da União deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo desse ato (acórdãos Comissão/Conselho, C-338/01, EU:C:2004:253, n.º 54 e jurisprudência referida, e Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 42).

36 A este respeito, não é pertinente a base jurídica adotada para outros atos da União que se revistam, eventualmente, de características semelhantes, uma vez que a determinação da base jurídica de um ato deve ser feita tendo em atenção a sua finalidade e o seu conteúdo próprios (v., neste sentido, acórdãos Reino Unido/Conselho, EU:C:2013:589, n.º 67 e jurisprudência referida, e Reino Unido/Conselho, EU:C:2014:97, n.º 48). Por conseguinte, deve excluir-se à partida o argumento aduzido pelo Reino Unido relativo ao facto de o artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE ter servido de base jurídica ao Regulamento n.º 1231/2010 e a outras decisões análogas à decisão impugnada, adotadas no âmbito de acordos de associação celebrados com outros Estados terceiros.

37 De igual modo, o Protocolo (n.º 21) não é suscetível de ter influência, seja de que natureza for, na questão da base jurídica adequada para a adoção da decisão impugnada (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.ºs 73 e 74, e Reino Unido/Conselho, EU:C:2014:97, n.º 49).

38 Em contrapartida, o contexto em que se insere o ato em questão pode ser pertinente para a escolha da sua base jurídica. Assim, quando o referido ato visa modificar as regras contidas num acordo existente, há que ter em conta igualmente esse contexto e, nomeadamente, o objetivo e o conteúdo desse acordo (v., neste sentido, acórdãos Reino Unido/Conselho, EU:C:2013:589, n.º 48, e Reino Unido/Conselho, EU:C:2014:97, n.º 50).

39 No caso vertente, uma vez que a decisão impugnada tem por objeto definir a posição que a União deve adotar no Conselho de Associação instituído pelo acordo CEE-Turquia, no que se refere à adoção de disposições sobre a coordenação dos sistemas de segurança social, deve examinar-se, a fim de determinar a base jurídica adequada para a adoção dessa decisão, tanto o objetivo desse acordo e o seu conteúdo em matéria de segurança social como o objetivo e o conteúdo da decisão impugnada.

40 A este respeito, cabe constatar, liminarmente, que, ao contrário do que alegam o Reino Unido e a Irlanda, o artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE não podia constituir a base jurídica material adequada para a adoção dessa decisão.

41 É certo que essa disposição habilita a União a adotar medidas que definem os direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros.

42 Todavia, nos termos da referida disposição, é para efeitos do artigo 79.º, n.º 1, TFUE que essas medidas podem ser adotadas, ou seja, para efeitos da política comum de imigração destinada a garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.

43 Ora, por um lado, o acordo CEE-Turquia caracteriza-se, conforme decorre do seu artigo 12.º e do artigo 36.º do protocolo adicional, pela vontade das partes contratantes de realizarem gradualmente a livre circulação de trabalhadores entre si. Foi para esse efeito que, no artigo 39.º do protocolo adicional, essas partes encarregaram o Conselho de Associação de adotar disposições em matéria de segurança social a favor dos trabalhadores turcos que se desloquem no interior da União e da sua família aí residente.

44 Por outro lado, a decisão impugnada e o projeto de decisão do Conselho de Associação têm, designadamente, por objetivo aplicar plenamente o artigo 9.º do acordo CEE-Turquia e o artigo 39.º do protocolo adicional e atualizar a Decisão n.º 3/80, de modo a que as disposições desta reflitam os recentes desenvolvimentos no domínio da coordenação dos sistemas de segurança social da União. Além disso, enquanto a Decisão n.º 3/80 tinha apenas por objeto a aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família, o projeto de decisão do Conselho de Associação tem por objeto a adoção de um regime de coordenação dos sistemas de segurança social que inclua no seu âmbito de aplicação pessoal, conforme definido no seu artigo 2.º, os trabalhadores nacionais de um Estado-Membro que estejam ou tenham estado legalmente empregados no território da Turquia e que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação da Turquia, bem como os seus familiares sobrevivos e os seus familiares que residam ou tenham residido legalmente com o trabalhador em causa, durante a sua atividade assalariada na Turquia.

45 Assim, a decisão impugnada constitui uma etapa suplementar para a realização da livre circulação de trabalhadores entre a União e a Turquia e para o desenvolvimento das relações criadas pelo seu acordo de associação.

46 Decorre de todas estas constatações que a decisão impugnada prossegue uma finalidade diferente da da política comum de imigração, conforme recordada no n.º 42 do presente acórdão. Por conseguinte, admitir que a finalidade preponderante dessa decisão é garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros equivaleria a negar o contexto particular em que se insere a referida decisão.

47 Assim, importa apreciar, em seguida, se o artigo 48.º TFUE, que foi escolhido pelo Conselho, pode constituir, por si só, a base jurídica adequada para a adoção da decisão impugnada.

48 A este respeito, cabe, em primeiro lugar, recordar que o artigo 12.º do acordo CEE-Turquia prevê que a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia será realizada gradualmente inspirando-se nos artigos 48.° a 50.° do Tratado CEE (atuais artigos 45.° TFUE a 47.° TFUE).

49 No que se refere à livre circulação de pessoas entre a Turquia e a União, conforme o Tribunal de Justiça já declarou no n.º 53 do acórdão Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), nem esse acordo nem o protocolo adicional preveem, de modo algum, esse princípio geral.

50 Importa ainda observar que o acordo CEE-Turquia e o protocolo adicional também não alargam à Turquia a livre circulação de trabalhadores instituída na União.

51 Com efeito, por um lado, ao prever inspirar-se nos artigos 48.° a 50.° do Tratado CEE para a realização gradual da livre circulação de trabalhadores, o artigo 12.º do acordo CEE-Turquia não obriga as partes contratantes a aplicarem, enquanto tais, as regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores (v., por analogia, acórdão Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 45). Contudo, esses artigos devem ser aplicados, na medida do possível, aos nacionais turcos que beneficiam dos direitos que lhes são reconhecidos no âmbito do referido acordo (v., por analogia, acórdãos Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, n.º 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, n.º 44; e Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, n.º 48).

52 Por outro lado, conforme referiu a advogada-geral no n.º 79 das suas conclusões, a realização gradual da livre circulação de trabalhadores prevista no artigo 12.º do acordo CEE-Turquia ainda não foi concretizada. A este respeito, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que, ao contrário dos trabalhadores da União, os nacionais turcos não têm atualmente o direito de circular livremente no interior da União, visto que o dito acordo apenas lhes confere o gozo de certos direitos no território do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, acórdãos Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, n.º 66, e Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 53).

53 Quanto ao conteúdo do acordo CEE-Turquia em matéria de segurança social, importa observar que o artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, do protocolo adicional prevê que o Conselho de Associação adota as disposições em matéria de segurança social a favor dos trabalhadores turcos que se desloquem no interior da União e dos membros da sua família que residam no interior da União, devendo essas disposições, nomeadamente, permitir que esses trabalhadores beneficiem da totalização dos períodos de seguro ou de emprego cumpridos nos diferentes Estados-Membros no que respeita ao direito a determinadas prestações. Em contrapartida, o artigo 39.º do protocolo adicional não prevê a adoção de medidas a favor dos trabalhadores da União que se desloquem na Turquia e dispõe, no seu n.º 2, que as disposições a adotar não podem impor que os Estados-Membros tenham em consideração os períodos cumpridos pelos trabalhadores turcos na Turquia.

54 Consequentemente, o acordo CEE-Turquia não institui entre as partes contratantes um regime de coordenação dos sistemas de segurança social como o estabelecido pelo Regulamento n.º 1408/71.

55 Por outro lado, a Decisão n.º 3/80, adotada nos termos do artigo 39.º do protocolo adicional, remete, conforme o Tribunal de Justiça já declarou nos n.os 29 e 30 do acórdão Taflan-Met e o. (C-277/94, EU:C:1996:315), apenas para determinadas disposições do Regulamento n.º 1408/71 e do Regulamento n.º 574/72.

56 Em segundo lugar, relativamente ao conteúdo e à finalidade da decisão impugnada, verifica-se que esta tem por objetivo, conforme decorre dos seus considerandos 5 a 7 e dos considerandos 6, 7 e 9 do projeto de decisão do Conselho de Associação, redigidos nos mesmos termos, que o artigo 9.º do acordo CEE-Turquia e o artigo 39.º do protocolo adicional sejam plenamente aplicados e atualizar as disposições de aplicação que constam da Decisão n.º 3/80, substituindo-a, de modo a que essas disposições reflitam os recentes desenvolvimentos no âmbito da coordenação dos sistemas de segurança social da União, a saber, a que decorre da adoção dos Regulamentos n.os 883/2004, 987/2009 e 1231/2010.

57 Como tal, decorre das constatações efetuadas nos n.os 48 a 52 do presente acórdão, por um lado, que o acordo CEE-Turquia não tem por objetivo, ao contrário do que declarou o Tribunal de Justiça no n.º 50 do acórdão Reino Unido/Conselho (EU:C:2013:589) a propósito do acordo EEE, a realização mais ampla possível da livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais entre as partes contratantes, de modo a que o mercado interno realizado no território da União seja alargado à Turquia, nem sequer, ao contrário do que foi declarado no n.º 55 do acórdão Reino Unido/Conselho (EU:C:2014:97) a respeito do acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas, realizar entres essas partes a livre circulação de pessoas, e, por outro lado, que a livre circulação de trabalhadores prevista pelo acordo CEE-Turquia não está completamente realizada.

58 Além disso, decorre das constatações efetuadas nos n.os 53 a 55 do presente acórdão que, ao contrário do que foi declarado no n.º 56 do acórdão Reino Unido/Conselho (EU:C:2013:589) a propósito do acordo EEE, o Regulamento n.º 1408/71 não foi integrado no acordo CEE-Turquia ou no seu protocolo adicional de modo a implicar um alargamento à Turquia da regulamentação nele contida em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social. De igual modo, contrariamente ao que foi declarado nos n.os 57 e 58 do acórdão Reino Unido/Conselho (EU:C:2014:97) a respeito do acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas, as partes contratantes do acordo CEE-Turquia não pretenderam aplicar entre si a totalidade dos Regulamentos n.os 1408/71 e 574/72, e a Turquia não pode ser equiparada a um Estado-Membro para efeitos da aplicação destes regulamentos.

59 Ora, na falta de alargamento do mercado interno ou da livre circulação de pessoas à Turquia e na falta de alargamento já realizado da livre circulação de trabalhadores àquela, ou, pelo menos, da regulamentação da União em matéria de segurança social, e na falta de equiparação, para efeitos dessa regulamentação, daquele Estado terceiro a um Estado-Membro, a decisão impugnada não podia ser validamente adotada tendo por único fundamento o artigo 48.º TFUE. Com efeito, em princípio, só no âmbito das políticas e das ações internas da União ou das ações externas em relação a países terceiros suscetíveis de ser equiparados a um Estado-Membro da União é que, segundo a jurisprudência referida no n.º 58 do presente acórdão, o referido artigo habilita a União a adotar medidas nessa matéria.

60 Quanto a uma decisão adotada no âmbito de um acordo de associação, importa apreciar, portanto, se a decisão impugnada poderia ter sido validamente baseada no artigo 217.º TFUE, que habilita a União a celebrar com países terceiros um acordo que cria uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais.

61 Esta habilitação geral não permite à União, à luz do princípio da atribuição consagrado no artigo 5.º, n.º 2, TUE, adotar, no âmbito de um acordo de associação, atos que excedam os limites das competências que os Estados-Membros lhe atribuíram nos Tratados para alcançar os objetivos que esses Tratados definem (v., neste sentido, acórdão Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590,

n.º 46). Em contrapartida, o artigo 217.º TFUE deve necessariamente conferir à União competência para garantir compromissos perante Estados terceiros, em todos os domínios abrangidos pelo Tratado FUE (v., neste sentido, acórdão Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, n.º 9).

62 Decorre daqui que, com base no artigo 217.º TFUE, o Conselho pode adotar um ato no âmbito de um acordo de associação, na condição de esse ato se referir a um domínio de competência específica da União e ter também por fundamento, nos termos da jurisprudência recordada no n.º 35 do presente acórdão, a base jurídica correspondente, designadamente em relação ao seu objetivo e ao seu conteúdo, a esse domínio.

63 Assim, no caso vertente, embora a decisão impugnada não pudesse ser validamente adotada tendo por único fundamento o artigo 217.º TFUE nem tão-pouco com fundamento apenas no artigo 48.º TFUE, deveria, pelo contrário, ter sido adotada com base nesses dois artigos conjugados, uma vez que se inscreve no âmbito de um acordo de associação e tem por objetivo a adoção de medidas de coordenação dos sistemas de segurança social.

64 Decorre daí que a base jurídica da decisão impugnada é errada na medida em que omitiu o artigo 217.º TFUE.

65 Quanto às consequências dessa omissão, importa referir que esta não tem incidência no conteúdo da decisão impugnada ou no procedimento seguido para a sua adoção.

66 Com efeito, conforme referiu a advogada-geral nos n.ºs 97 e 123 das suas conclusões, uma vez que a decisão impugnada não diz respeito à celebração de um acordo de associação nem se destina a completar ou a modificar o quadro institucional desse acordo, mas visa apenas garantir a sua aplicação, o Conselho devia, em todo o caso, adotar a decisão impugnada, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE e 9.º TFUE, decidindo por maioria qualificada e sem intervenção do Parlamento Europeu. Por outro lado, a omissão do artigo 217.º TFUE na base jurídica da decisão impugnada não tem consequências em relação ao Protocolo (n.º 21).

67 Como tal, o erro cometido no preâmbulo da decisão impugnada constitui um vício meramente formal (v., designadamente, acórdão Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, n.º 44 e jurisprudência referida) que não implica a anulação da mesma.

68 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

69 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino Unido e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

70 Em conformidade com o disposto no artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, a Irlanda e a Comissão suportarão a suas próprias despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.

3) A Irlanda e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas