



2018/0427(NLE)

14.01.2019

PROJETO DE RECOMENDAÇÃO

sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica
(XT 21105/3/2018 – C9-0148/2019 – 2018/0427(NLE))

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relator: Guy Verhofstadt

Legenda dos símbolos utilizados

- * Processo de consulta
- *** Processo de aprovação
- ***I Processo legislativo ordinário (primeira leitura)
- ***II Processo legislativo ordinário (segunda leitura)
- ***III Processo legislativo ordinário (terceira leitura)

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta no projeto de ato).

ÍNDICE

	Página
PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU	5
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	7

PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

**sobre o projeto de decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica
(XT 21105/3/2018 – C9-0148/2019 – 2018/0427(NLE))**

(Aprovação)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a notificação, de 29 de março de 2017, do Reino Unido ao Conselho da sua intenção de se retirar da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica, em conformidade com o artigo 50.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, e do artigo 106.º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica,
- Tendo em conta o projeto de decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (XT 21105/3/2018),
- Tendo em conta o projeto de Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica¹,
- Tendo em conta a declaração política que estabelece o quadro das futuras relações entre a União Europeia e o Reino Unido²;
- Tendo em conta as Decisões (UE) 2019/476, de 22 de março de 2019³, (UE) 2019/584, de 11 de abril de 2019⁴, e (UE) 2019/1810, de 29 de outubro de 2019⁵, do Conselho, tomadas com o acordo do Reino Unido, que prorrogam o prazo previsto no artigo 50.º, n.º 3, do TUE até 12 de abril de 2019, 31 de outubro de 2019, e 31 de janeiro de 2020, respetivamente,
- Tendo em conta as suas resoluções de 5 de abril de 2017, sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia⁶, de 3 de outubro de 2017, sobre o ponto da situação das negociações com o Reino Unido⁷, de 13 de dezembro de 2017, sobre o ponto da situação das negociações com o Reino Unido⁸, de 14 de março de 2018, sobre o quadro das futuras relações UE-Reino Unido⁹, e de 18 de setembro de 2019, sobre o ponto da situação da saída do

¹ JO C 384 I de 12.11.2019, p. 1.

² JO C 384 I de 12.11.2019, p. 178.

³ [JO C 80 I de 22.3.2019, p. 1.](#)

⁴ [JO C 101 de 11.4.2019, p. 1.](#)

⁵ JO C 278 I de 30.10.2019, p. 1.

⁶ JO C 298 de 23.8.2018, p. 24.

⁷ JO C 346 de 27.9.2018, p. 2.

⁸ JO C 369 de 11.10.2018, p. 32.

⁹ JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

Reino Unido da União Europeia¹⁰,

- Tendo em conta o pedido de aprovação que o Conselho apresentou, nos termos do artigo 50.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (C9-0148/2019),
 - Tendo em conta o artigo 105.º, n.ºs 1 e 4 e o artigo 88.º, do seu Regimento,
 - Tendo em conta as cartas da Comissão dos Assuntos Externos, da Comissão do Comércio Internacional, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, da Comissão dos Transportes e do Turismo, da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, da Comissão dos Assuntos Jurídicos, da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e da Comissão das Petições,
 - Tendo em conta a recomendação da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A9-0000/2019),
1. Aprova a celebração do projeto de Acordo de Saída;
 2. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho Europeu, ao Conselho e à Comissão, bem como aos parlamentos nacionais e ao Governo do Reino Unido.

¹⁰ P9_TA(2019)0016.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Introdução

O processo de saída

O referendo de 23 de junho de 2016 no Reino Unido (UK) sobre a permanência ou saída deste país da União Europeia teve o resultado de uma maioria de 51,9 % a favor da saída.

Em 29 de março de 2017, o Governo do Reino Unido notificou a sua intenção de se retirar da UE, de acordo com o disposto no artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Em 5 de abril de 2017, o Parlamento Europeu adotou a sua resolução sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia¹¹, na qual define a sua posição no que se refere às orientações do Conselho Europeu, em conformidade com o artigo 50.º, n.º 2, do TUE, bem como a base para a avaliação por parte do Parlamento do processo de negociação e de qualquer acordo alcançado entre a UE e o Reino Unido. Nesta resolução, o Parlamento define a sua posição sobre todas as questões fundamentais relativas à saída do Reino Unido, nomeadamente, os princípios gerais das negociações, como a necessidade de assegurar uma saída ordenada, a proteção dos interesses dos cidadãos da UE-27 e as competências da UE para questões relacionadas com a saída; as fases das negociações, o âmbito de aplicação do Acordo de Saída, as disposições transitórias e as futuras relações entre a UE e o Reino Unido.

Em conformidade com o artigo 50.º, n.º 2, do TUE, o Conselho Europeu, em 29 de abril de 2017¹², adotou orientações para as negociações, definindo uma abordagem faseada para a negociação, em particular, uma primeira fase destinada a proporcionar clareza e segurança jurídica e a estabelecer as disposições segundo as quais o Reino Unido se retira da União. O Conselho Europeu declarou a sua intenção de acompanhar de perto os progressos e determinar qual seria o momento de avançar para a fase seguinte das negociações, realizando debates preliminares e preparatórios sobre o quadro das futuras relações.

As negociações entre a UE e o Reino Unido tiveram início em 19 de junho de 2017, sendo a UE representada por Michel Barnier, negociador principal da UE, e o Reino Unido representado por David Davis, Secretário de Estado para a Saída da União Europeia.

Em 8 de dezembro de 2017, os negociadores da UE e do Governo do Reino Unido apresentaram um relatório conjunto sobre os progressos realizados na primeira fase das negociações, no qual declararam que tinha sido alcançado um acordo de princípio nos três domínios analisados na primeira fase das negociações, nomeadamente, a proteção dos direitos dos cidadãos da UE no Reino Unido e dos cidadãos britânicos na UE, o quadro para fazer face às circunstâncias sem paralelo da Irlanda do Norte, e o acordo financeiro.

Em 15 de dezembro de 2017, o Conselho Europeu decidiu que já tinham sido realizados

¹¹ JO C 298 de 23.8.2018, p. 24.

¹² Orientações do Conselho Europeu na sequência da notificação efetuada pelo Reino Unido nos termos do artigo 50.º do TUE (EUCO XT 20004/17).

progressos suficientes para passar à segunda fase relativa às disposições transitórias e ao entendimento global do quadro para as futuras relações, tendo formulado orientações adicionais. O Conselho Europeu salientou que as negociações da segunda fase só poderiam avançar se todos os compromissos assumidos durante a primeira fase tivessem sido integralmente respeitados e traduzidos em termos jurídicos.

Em 23 de março de 2018, o Conselho Europeu formulou orientações adicionais relativas à abertura de negociações sobre o entendimento global do quadro para as futuras relações, a elaborar como declaração política que acompanhasse e fosse referida no Acordo de Saída.

Após seis rondas de negociações e outras reuniões a nível negocial e técnico, foi elaborado um projeto de Acordo de Saída do Reino Unido da UE no plano negocial, em 14 de novembro de 2018. O projeto de declaração política que estabelece o quadro das futuras relações entre a UE e o Reino Unido, que foi elaborado a nível negocial e objeto de um acordo de princípio a nível político, foi transmitido pelo Presidente do Conselho Europeu aos 27 Estados-Membros da UE, em 22 de novembro de 2018. Por fim, em 25 de novembro de 2018, os líderes da UE-27 aprovaram o Acordo de Saída e a declaração política.

Nessa data, o Conselho Europeu instou a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho a tomarem as medidas necessárias para garantir que o Acordo entrasse em vigor em 30 de março de 2019, por forma a assegurar a saída ordenada do Reino Unido.

Em 11 de janeiro de 2019, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2019/274¹³, relativa à assinatura do Acordo de Saída, bem como um projeto de decisão relativa à celebração do Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica, que foi anunciado em plenário, em 30 de janeiro de 2019.

O Acordo de Saída, tal como estabelecido pelos negociadores, foi, porém, rejeitado pelo Parlamento do Reino Unido em três votações sucessivas, em 15 de janeiro, 12 de março e 29 de março de 2019.

O resultado das várias votações sobre o Acordo de Saída entre a UE e o Reino Unido revelou que havia uma clara maioria contra a saída da UE sem um acordo, mas não houve uma maioria a favor de qualquer opção alternativa, incluindo a de uma união aduaneira entre todo o Reino Unido e a UE, ou a de uma votação pública de confirmação do Acordo de Saída, o que originou uma situação de impasse.

O Reino Unido apresentou à UE três pedidos consecutivos de prorrogação do prazo previsto no artigo 50.º, n.º 3, do TUE. A primeira prorrogação foi concedida até 12 de abril de 2019 (Decisão (UE) 2019/476 do Conselho Europeu), a segunda até 31 de outubro de 2019 (Decisão (UE) 2019/584 do Conselho Europeu) e a última até 31 de janeiro de 2020 (Decisão (UE) 2019/1810 do Conselho Europeu).

¹³ Decisão (UE) 2019/274 do Conselho, de 11 de janeiro de 2019, relativa à assinatura, em nome da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica, 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 Atômica (JO L 47 I de 19.2.2019, p. 1). O texto do Acordo de Saída anexo à Decisão (UE) 2019/274 foi publicado no JO C 66 I de 19.2.2019, p. 1.

Entretanto, as conversações continuaram entre os negociadores da UE e do Reino Unido, a fim de superar as objeções do Reino Unido quanto à solução de último recurso, sem deixar de respeitar os princípios de negociação da UE. A UE indicou claramente, em particular, que o Acordo de Saída não poderia ser renegociado e que era fundamental prever uma solução operacional a nível jurídico, a fim de evitar uma fronteira física entre a Irlanda e a Irlanda do Norte.

As conversações intensificaram-se durante os meses de setembro e outubro de 2019, tendo sido finalmente alcançado um acordo, em 17 de outubro de 2019, sobre a revisão do protocolo relativo à Irlanda e à Irlanda do Norte incluído no projeto de Acordo de Saída, bem como sobre as adaptações técnicas necessárias aos artigos 184.º e 185.º do acordo e sobre a revisão da declaração política. Também em 17 de outubro de 2019, o Conselho Europeu aprovou o Acordo de Saída alterado e o texto revisto da declaração política.

Através da sua Decisão (UE) 2019/1750, de 21 de outubro de 2019¹⁴, o Conselho alterou o projeto de decisão relativa à assinatura do Acordo de Saída. Na mesma data¹⁵, o Conselho aprovou um projeto revisto de decisão relativa à celebração do Acordo de Saída, que foi transmitido, juntamente com o texto atualizado do acordo, ao Parlamento, que o anunciou na sessão plenária de 21 de outubro de 2019.

A Conferência dos Presidentes do Parlamento Europeu reuniu-se na mesma data, a fim de debater as etapas processuais seguintes, incluindo a transmissão do texto às comissões parlamentares competentes.

A comissão competente para a aprovação é a Comissão dos Assuntos Constitucionais (AFCO), em conformidade com o Regimento do Parlamento Europeu. Neste contexto, a Conferência dos Presidentes decidiu que o processo de aprovação poderia ser concluído após o processo de ratificação parlamentar do Acordo de Saída no Reino Unido.

A Conferência dos Presidentes decidiu, ademais, que as restantes comissões envolvidas no processo de saída poderiam emitir pareceres sob a forma de cartas sobre a proposta de recomendação da Comissão AFCO relativa à aprovação. As dez comissões que emitiram pareceres sob a forma de cartas, que figuram em anexo à presente recomendação de aprovação, incluem a Comissão dos Assuntos Externos (AFET), a Comissão do Comércio Internacional (INTA), a Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (EMPL), a Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar (ENVI), a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO), a Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN), a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (AGRI), a Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI), a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) e a Comissão das Petições (PETI).

¹⁴ Decisão (UE) 2019/1750 do Conselho, de 21 de outubro de 2019, que altera a Decisão (UE) 2019/274 relativa à assinatura, em nome da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, 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 L 274 I de 28.10.2019, p. 1). O texto do Acordo de Saída anexo à Decisão (UE) 2019/1750 foi publicado no JO C 384 I de 12.11.2019, p. 1.

¹⁵ Proposta de decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (XT 21105/3/18 REV 3).

Nos termos do artigo 88.º do seu Regimento, o Parlamento Europeu aprova o Acordo de Saída por maioria simples. Nos termos do artigo 105.º, n.º 4, do Regimento, o Parlamento decide por meio de uma única votação sobre a aprovação, independentemente de a recomendação se destinar a aprovar ou rejeitar o ato. Não podem ser apresentadas alterações. Na votação a nível das comissões e do plenário, os deputados eleitos no Estado-Membro que se retira têm pleno direito de participar no debate e na votação.

O Acordo de Saída, para ser celebrado pela UE, deve ainda ser aprovado por uma maioria qualificada do Conselho, definida em conformidade com o artigo 238.º, n.º 3, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), dos restantes 27 Estados-Membros, ou seja, 20 dos Estados-Membros que representam 65 % da sua população.

O papel do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu não está formalmente envolvido nas negociações relativas à saída de um Estado-Membro da UE. Contudo, o Parlamento não é apenas uma instituição com competências de controlo político, tal como previsto no artigo 14.º do TUE, fazendo também parte do processo de tomada de decisões estabelecido no artigo 50.º do TUE, uma vez que a sua aprovação é uma condição prévia para a celebração de um acordo de saída.

Desde o início do processo de saída do Reino Unido, o Parlamento desempenhou, por conseguinte, um papel forte e ativo no âmbito das negociações, tendo em conta o seu poder para aprovar o Acordo de Saída, tal como previsto no artigo 50.º do TUE.

O Parlamento tem vindo a debater o assunto desde a realização do referendo. Com efeito, imediatamente após o referendo, em 24 de junho de 2016, realizou-se uma reunião extraordinária da Conferência dos Presidentes, a fim de preparar a reunião do Presidente do Parlamento com os presidentes das outras instituições, na sequência do referendo e de avaliar igualmente as etapas seguintes do processo no que ao Parlamento dizia respeito.

Nessa mesma reunião da Conferência dos Presidentes, foi tomada a decisão de se agendar um período de sessões extraordinário para 28 de junho de 2016, a fim de debater o resultado do referendo no Reino Unido.

No início desse período de sessões, o Presidente salientou a natureza excecional da sessão, convocada na sequência do referendo do Reino Unido, de 23 de junho de 2016, cujo resultado foi motivo de preocupação para todos os cidadãos da UE.

Durante esse mesmo período de sessões, e após as declarações do Conselho e da Comissão, o Parlamento aprovou uma resolução sobre a decisão de retirada da União Europeia na sequência do resultado do referendo britânico¹⁶, por 395 votos a favor, 200 votos contra e 71 abstenções.

O Parlamento recordou, na sua resolução, que a sua aprovação era exigida, nos termos dos Tratados, e que devia participar plenamente em todas as fases do processo relativo ao Acordo de Saída e a quaisquer relações futuras;

¹⁶ JO C 91 de 9.3.2018, p. 40.

Em termos práticos, a participação do Parlamento no processo de retirada traduziu-se no estabelecimento, desde muito cedo, do contacto mais estreito possível com as demais instituições e na manutenção regular de fluxos de informação sobre os progressos realizados ao longo dos ciclos de preparação e de negociação.

A coordenação do trabalho do Parlamento foi centralizada a nível da Conferência dos Presidentes, tendo em conta as complexas questões políticas, jurídicas e transversais envolvidas. A Conferência dos Presidentes decidiu adotar uma abordagem faseada para o processo, estabelecendo uma primeira fase até à definição das orientações do Conselho Europeu, durante a qual os trabalhos seriam desenvolvidos a nível da Conferência, com Guy Verhofstadt (Renew Europe¹⁷, BE), enquanto coordenador das negociações sobre a saída do Reino Unido, na sequência da sua nomeação na reunião da Conferência de Presidentes de 8 de setembro de 2016. Uma segunda fase de negociações, durante a qual Guy Verhofstadt coordenaria o trabalho com o presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais (AFCO), e uma terceira fase, dirigida pela Comissão AFCO e por outras comissões, correspondente ao processo de aprovação.

Neste contexto e com o mesmo objetivo de assegurar uma participação estruturada do Parlamento no processo de saída, foi criado o Grupo Diretor sobre o Brexit. A Conferência dos Presidentes instituiu formalmente este Grupo, na sua reunião de 6 de abril de 2017, e decidiu que seria composto por Guy Verhofstadt, coordenador do Grupo, Elmar Brok (PPE, DE), Roberto Gualtieri (S&D), Gabriele Zimmer (GUE/NGL, DE), Philippe Lamberts (Verts/ALE, BE) e Danuta Hübner, na qualidade de presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais (AFCO) (PPE, PL), com o objetivo de coordenar e preparar as deliberações, considerações e resoluções do Parlamento sobre a saída do Reino Unido, sob a égide da Conferência dos Presidentes.

Após as eleições europeias de 2019, a composição do Grupo foi alterada. Danuta Hübner passou a representar o PPE, Pedro Silva Pereira (PT) a representar o S&D e Martin Schirdewan (DE) o GUE/NGL, ao passo que a Comissão AFCO passou a ser representada pelo seu novo presidente, Antonio Tajani (PPE, IT).

O Parlamento também esteve sempre envolvido nos métodos e estruturas que tratam das negociações, através de canais de informação ou de uma participação ativa. Em conformidade com a Declaração de 15 de dezembro de 2016, proferida após a reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo dos 27 Estados-Membros, os «representantes do Parlamento» foram convidados para as reuniões preparatórias do Conselho Europeu. O Parlamento foi assim efetivamente envolvido no processo, incluindo nas reuniões Sherpa e nas reuniões do Conselho de Assuntos Gerais.

O Grupo Diretor sobre o Brexit, em mais de cem reuniões, a maioria das quais na presença do negociador principal da UE, Michel Barnier, contribuiu para que o Parlamento participasse constantemente e em primeiro plano no processo, através da adoção atempada de resoluções e declarações, contendo posições fundamentadas sobre as negociações e os desenvolvimentos mais importantes após a notificação por parte do Reino Unido da sua intenção de se retirar da UE.

¹⁷ Na legislatura anterior, o Grupo ALDE, atualmente o Grupo Renew Europe.

Reconhecendo a importância de que todas as comissões garantam um diálogo informal contínuo, conhecimentos técnicos especializados e cooperação no processo de saída, foram organizadas várias reuniões do Grupo Diretor sobre o Brexit e seminários técnicos na presença das comissões diretamente responsáveis pelas políticas setoriais pertinentes, no âmbito de aplicação do Acordo de Saída. Este diálogo foi igualmente realizado através da Conferência dos Presidentes das Comissões, que debateu o processo de saída em várias reuniões.

Na qualidade de coordenador do Grupo, Guy Verhofstadt participou em reuniões com numerosas partes interessadas (nomeadamente, instituições, representantes da sociedade civil, cidadãos, empresas, parlamentos nacionais), tendo recebido e respondido, nos últimos dois anos, a mais de 4 500 cartas e mensagens de correio eletrónico sobre o Brexit.

O papel da Comissão AFCO

Nos termos do Regimento do Parlamento Europeu, a Comissão AFCO é a comissão competente para preparar a aprovação do Parlamento nos termos do artigo 50.º do TUE. Com efeito, o artigo 88.º do Regimento do Parlamento Europeu sobre a retirada da União prevê que «Se um Estado-Membro decidir retirar-se da União nos termos do artigo 50.º do Tratado da União Europeia, a questão é enviada à comissão competente». Em conformidade com a secção XVIII do Anexo VI do Regimento, relativo às competências das comissões parlamentares permanentes, a Comissão AFCO é a comissão que tem competência em matéria de consequências institucionais das negociações relativas à retirada da União, sendo, por conseguinte, responsável pelo processo de aprovação, após a conclusão das negociações.

A Comissão AFCO tem um papel transversal, sem prejuízo das competências específicas de outras comissões sobre questões setoriais, relacionadas com os domínios de intervenção pelos quais são responsáveis. A Comissão AFCO é responsável pela emissão de uma recomendação para aprovar ou rejeitar um acordo de saída negociado pela UE e o Estado-Membro que se retira.

No decurso dos trabalhos preparatórios longos e exaustivos desenvolvidos pela Comissão AFCO, esta recolheu dados concretos, conselhos e análises especializadas junto de diferentes entidades e partes interessadas, nos setores público e privado, quer do continente quer do Reino Unido. A Comissão AFCO, mas também outras comissões parlamentares, organizou debates e audições sobre as implicações da saída do Reino Unido da UE nas suas respetivas áreas de competências, em conformidade com as orientações da Conferência dos Presidentes.

Desde 3 de setembro de 2015, a Comissão AFCO organizou mais de 20 eventos específicos, nomeadamente audições, seminários e apresentações de estudos ou de documentos informativos, sobre questões que abrangem a renegociação da relação constitucional do Reino Unido com a União Europeia e do acordo alcançado pelo Conselho Europeu, em 18 e 19 de fevereiro de 2016¹⁸, as futuras relações do Reino Unido com a União Europeia, os direitos dos cidadãos e as consequências do Brexit para a fronteira Irlanda/Irlanda do Norte. A Comissão AFCO participou também, ou esteve diretamente envolvida, em audições de outras comissões

¹⁸ «Novo Quadro para o Reino Unido na União Europeia», JO C 69 I de 23.2.2016, p. 1.

sobre questões relacionadas com a saída ou as futuras relações entre a UE e o Reino Unido.

Para além destes eventos especiais, as questões relacionadas com a saída, e especialmente o ponto da situação deste processo, foram debatidos em praticamente todas as reuniões de comissão, após a notificação da intenção de saída.

O presidente da Comissão AFCO e membro do Grupo Diretor sobre o Brexit participou em mais de 500 reuniões bilaterais com partes interessadas, públicas e privadas, sobre questões relativas à saída e ao seu impacto na União Europeia e no Reino Unido.

A participação célere e exaustiva do Parlamento Europeu e dos seus órgãos revelou-se crucial, uma vez que o Acordo de Saída só pode ser celebrado com a sua aprovação, em conformidade com o artigo 50.º do TUE.

O artigo 50.º do TUE

O artigo 50.º do Tratado da União Europeia prevê o procedimento que permite que um Estado-Membro se retire legalmente da UE, através da negociação e celebração de um acordo com esta, no qual se estabeleçam as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União.

O Parlamento tem reiterado constantemente que a saída do Reino Unido da UE é lamentável e sem precedentes e que seria preferível a sua permanência no mercado interno e na união aduaneira, em particular se o Reino Unido pretender manter relações comerciais fluidas ou outros benefícios estreitamente relacionados com a adesão à UE.

O Parlamento observou igualmente, desde o início, que o objetivo do Acordo de Saída era facilitar uma saída ordenada do Reino Unido da UE, abordando três questões fundamentais relativas à separação, nomeadamente, os direitos dos cidadãos da UE residentes no Reino Unido e dos cidadãos do Reino Unido que residem na UE-27, a fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, bem como a liquidação das obrigações financeiras do Reino Unido em relação à UE;

No que diz respeito ao quadro das futuras relações, tal como previsto no artigo 50.º, n.º 2, do TUE, o Parlamento deixou claro que qualquer acordo sobre esta questão seria tratado como parte integrante do Acordo de Saída global e o seu conteúdo seria, por conseguinte, também avaliado pelo Parlamento no âmbito do processo de aprovação, embora o objeto submetido a aprovação fosse apenas o Acordo de Saída.

Uma saída ordenada

No entender do Parlamento, uma saída ordenada é essencial para proteger os interesses da União Europeia e dos seus cidadãos. Tal significa que, tal como previsto no artigo 50.º do TUE, as negociações incidiram sobre as disposições relativas à saída do Reino Unido, tendo em conta o quadro das futuras relações do Reino Unido com a UE, com o objetivo de proporcionar estabilidade jurídica e minimizar as perturbações.

Através das suas resoluções, o Parlamento estabeleceu progressivamente a sua interpretação das disposições do artigo 50.º do TUE, incluindo uma série de requisitos fundamentais para as

negociações, tanto no que diz respeito ao seu âmbito de aplicação como à sua introdução gradual.

Para o Parlamento, tal como indicado na sua resolução, de 5 de abril de 2017, sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia, as questões prioritárias que era necessário abordar eram as seguintes:

- O estatuto jurídico dos cidadãos da UE-27 que residam ou tenham residido no Reino Unido e dos cidadãos britânicos que residam ou tenham residido noutros Estados-Membros, incluindo o seu tratamento equitativo e a garantia de que o seu estatuto está sujeito aos princípios da reciprocidade, equidade, simetria e não discriminação;
- A liquidação das obrigações financeiras entre o Reino Unido e a UE, baseado nas contas anuais da União Europeia auditadas pelo Tribunal de Contas, incluindo todas as obrigações legais do Reino Unido decorrentes das autorizações por liquidar, bem como a previsão dos elementos extrapatrimoniais, dos passivos contingentes e de outros custos financeiros que decorrem diretamente da retirada do Reino Unido;
- O reconhecimento da posição única e as condições especiais da ilha da Irlanda, a fim de atenuar os efeitos da saída na fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, assegurar a continuidade e a estabilidade do processo de paz e evitar o restabelecimento de uma fronteira física.

Outras questões pertinentes no entender do Parlamento incluíram a clarificação do estatuto dos compromissos internacionais assumidos pelo Reino Unido enquanto Estado-Membro, as garantias de segurança jurídica para as entidades jurídicas, nomeadamente as empresas, e o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Na sua resolução, de 3 de outubro de 2017¹⁹, sobre o ponto da situação das negociações com o Reino Unido²⁰, o Parlamento deixou claro que era necessário realizar progressos substanciais em matéria de direitos dos cidadãos, da Irlanda e Irlanda do Norte, bem como da liquidação das obrigações financeiras do Reino Unido, antes de dar início à segunda fase das negociações sobre uma nova e estreita parceria entre a UE e o Reino Unido. Ademais, o Parlamento observou que só seria possível celebrar um acordo sobre as futuras relações após a retirada do Reino Unido da UE.

Esta abordagem foi confirmada pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 15 de dezembro de 2017. O Conselho Europeu salientou que as negociações só poderiam avançar para a segunda fase, quando todos os compromissos assumidos durante a primeira fase tivessem sido integralmente respeitados e traduzidos em termos jurídicos.

Tal como a Comissão referiu na sua comunicação ao Conselho Europeu (artigo 50.º), de 8 de dezembro de 2017, sobre o estado das negociações com o Reino Unido nos termos do artigo 50.º do Tratado da União Europeia²¹, na primeira fase das negociações, foi dada prioridade a três questões consideradas particularmente importantes para garantir uma saída ordenada:

- a) Os direitos dos cidadãos;

¹⁹ JO C 346 de 27.9.2018, p. 2.

²⁰ JO C 346 de 27.9.2018, p. 2.

²¹ COM(2017)0784.

- b) O diálogo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte e
- c) O acordo financeiro.

O projeto de Acordo de Saída aborda todas estas questões, incluindo uma parte sobre os direitos dos cidadãos (parte II), uma parte sobre as disposições financeiras (parte V) e um Protocolo sobre a Irlanda/Irlanda do Norte e respetivos anexos. No que se refere ao papel do TJUE, o Acordo de Saída prevê competências a diferentes níveis, tal como será discutido mais adiante na secção sobre governação.

Relativamente ao estatuto dos compromissos internacionais assumidos pelo Reino Unido enquanto Estado-Membro, o Acordo de Saída esclarece que o Reino Unido continuará vinculado pelos acordos internacionais da UE durante o período de transição. Não obstante, poderia ser permitido que o Reino Unido negociasse, assinasse e ratificasse acordos internacionais celebrados em seu próprio nome nos domínios de competência exclusiva da UE, desde que esses acordos não entrassem em vigor ou fossem aplicáveis durante o período de transição, salvo autorização nesse sentido da UE.

Do mesmo modo, as garantias de segurança jurídica para as entidades jurídicas, incluindo as empresas, estão devidamente previstas na parte III do Acordo de Saída sobre as disposições relativas à separação, que permitem a conclusão sem problemas de todos os procedimentos e das operações em curso referentes ao acesso ao mercado de bens, alfândegas, IVA e impostos especiais, propriedade intelectual, cooperação policial e judiciária em matéria penal e civil/comercial, proteção dos dados obtidos antes do termo do período de transição, procedimentos de adjudicação de contratos públicos, questões relativas à Euratom e processos judiciais/administrativos da UE, privilégios e imunidades.

O Acordo de Saída prevê, por conseguinte, uma saída ordenada, que é o objetivo prosseguido pela UE e pelos negociadores do Reino Unido nos últimos três anos.

A celebração e ratificação do Acordo de Saída também excluiu o cenário de uma saída sem acordo. Este aspeto é de extrema importância, uma vez que as consequências de saída sem acordo seriam muito significativas tanto para a UE como para o Reino Unido.

Direitos dos cidadãos

O artigo 50.º do TUE não prevê uma garantia do estatuto dos cidadãos da UE. Contudo, esses direitos podem ser protegidos no Acordo de Saída celebrado ao abrigo do artigo 50.º do TUE. Na sua Resolução de 14 de março de 2018 sobre o quadro da futura relação UE-Reino Unido²², o Parlamento considerou que a UE e o Reino Unido têm uma obrigação primordial de garantir uma abordagem abrangente e recíproca à proteção dos direitos dos cidadãos da UE que residem no Reino Unido e dos cidadãos do Reino Unido que residem na UE-27.

A prioridade principal do Parlamento, proteger os cidadãos da UE, ficou claramente expressa desde o início, na sua Resolução de 28 de junho de 2016 sobre a decisão de saída da UE resultante do referendo no Reino Unido²³, e foi reiterada em todas as suas resoluções sobre o Brexit desde então. Enquanto instituição que representa todos os cidadãos da UE, o

²² JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

²³ JO C 91 de 9.3.2018, p. 40.

Parlamento comprometeu-se a, ao longo de todo o processo de saída, proteger os interesses dos cidadãos da UE e exigiu que as negociações fossem conduzidas com o objetivo de garantir a estabilidade jurídica e minimizar a perturbação, e permitindo uma visão clara do futuro para os cidadãos e as entidades jurídicas.

A preocupação principal do Parlamento foi a da proteção dos cidadãos, tanto no sentido de respeitar o seu desejo expresso democraticamente no referendo do Reino Unido como, mais importante ainda, no sentido de atenuar a incerteza resultante da saída e manter intactos, tanto quanto possível, os direitos dos cidadãos que decorriam do seu estatuto pré-saída. Isto é ainda mais importante, uma vez que há mais de 3 milhões de cidadãos da UE no Reino Unido e mais de um milhão de nacionais do Reino Unido na UE.

A proteção dos direitos dos cidadãos afetados pela saída do Reino Unido da UE foi também uma prioridade para as instituições que estão envolvidas mais de perto no processo de saída.

O Conselho Europeu seguiu uma linha muito semelhante à do Parlamento, estabelecendo entre as prioridades principais das negociações a proteção dos cidadãos que construíram a sua vida com base em direitos associados à integração do Reino Unido na UE.

Além disso, o Conselho afirmou claramente, no mandato para as negociações, que «salvaguardar o estatuto e os direitos dos cidadãos da UE-27 e das suas famílias no Reino Unido, bem como dos cidadãos do Reino Unido e das suas famílias nos Estados-Membros da UE-27 é a primeira prioridade das negociações devido ao número de pessoas diretamente afetadas e à gravidade das consequências da saída para essas pessoas. O acordo deverá prever as garantias efetivas, vinculativas, não discriminatórias e exaustivas necessárias à proteção dos direitos desses cidadãos, incluindo o direito de adquirir residência permanente após um período ininterrupto de cinco anos de residência legal e os direitos que lhe estão associados.»

No seu Relatório conjunto de 8 de dezembro de 2017 sobre os progressos realizados durante a primeira fase das negociações ao abrigo do artigo 50.º do TUE relativas à saída ordenada do Reino Unido da União Europeia, os negociadores fazem uma análise detalhada do entendimento comum alcançado relativamente aos direitos dos cidadãos.

Em 26 de junho de 2017, o Reino Unido publicou um documento intitulado «A saída do Reino Unido da União Europeia – Salvaguarda da posição dos cidadãos da UE que vivem no Reino Unido e dos nacionais do Reino Unido que vivem na UE», em que o Governo indicou que a sua primeira prioridade era a de chegar a um acordo sobre a posição pós-saída dos cidadãos da UE que vivem no Reino Unido e dos nacionais do Reino Unido que vivem noutros países da UE, manifestando a intenção de colocar esses cidadãos em primeiro lugar.

Por conseguinte, a questão dos direitos dos cidadãos foi objeto de grande atenção de ambas as partes, desde as primeiras fases das negociações. O capítulo sobre os direitos dos cidadãos foi, de facto, acordado numa fase precoce, pois a versão inicial do projeto de Acordo de Saída, publicada em 19 de março de 2018, continha uma parte II sobre os direitos dos cidadãos completamente acordada, nomeadamente no que respeita ao efeito direto das suas disposições e à competência do TJUE relativamente às disposições relevantes em matéria de direitos dos cidadãos.

Nas suas resoluções, o Parlamento tinha estabelecido um certo número de requisitos mínimos

no que se refere ao conteúdo do capítulo relativo aos direitos dos cidadãos do Acordo de Saída, nomeadamente os seguintes:

a) Os cidadãos da UE elegíveis residentes no Reino Unido e os filhos nascidos após a saída do Reino Unido deveriam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do Acordo de Saída enquanto membros da família e não como titulares de direitos independentes. Além disso, os futuros membros da família deveriam continuar a beneficiar do direito de residência ao abrigo das mesmas disposições que os membros da família atuais.

A definição de âmbito de aplicação pessoal prevista no artigo 10.º, n.º 1, alíneas e) e f), do Acordo de Saída abarca os membros da família por direito próprio, incluindo os filhos naturais e adotivos dos titulares de direitos primários nascidos ou legalmente adotados após o termo do período de transição, sob as condições definidas no referido artigo. O estatuto dos membros da família é reforçado ainda pelo artigo 17.º, n.º 2, do Acordo de Saída, que prevê a continuidade dos direitos dos membros da família dependentes depois de deixarem de ser dependentes.

b) O procedimento administrativo deveria ser leve, declarativo e gratuito, permitindo às famílias iniciar o procedimento através de uma declaração única e o ónus da prova deveria recair sobre as autoridades do Reino Unido.

O acordo permite ao Estado de acolhimento escolher um sistema declarativo ou um sistema constitutivo. O Reino Unido e cerca de metade dos Estados-Membros optaram, até à data, por um sistema constitutivo.

O artigo 18.º do Acordo de Saída define o procedimento administrativo aplicável, prevendo que o seu objetivo é o de verificar se o requerente goza dos direitos de residência concedidos pelo Acordo de Saída. Estabelece os requisitos do procedimento de candidatura, procurando ao mesmo tempo assegurar que o procedimento seja tão simplificado e fácil para o requerente quanto possível.

Por exemplo, os pedidos apresentados em simultâneo por famílias serão analisados em conjunto.

Além disso, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alíneas g) e h), do Acordo de Saída, os documentos comprovativos do estatuto das pessoas abrangidas pelo Acordo de Saída devem ser emitidos gratuitamente.

c) Todas as prestações definidas na legislação da UE deveriam ser exportáveis.

Nos termos do artigo 31.º do Acordo de Saída, o 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 social²⁴ continuará a ser aplicável às pessoas abrangidas pelo Acordo de Saída.

As pessoas abrangidas manterão o seu direito às prestações de segurança social e, se tiverem direito a uma prestação num país, terão, em princípio, direito a recebê-la se se deslocarem

²⁴ JO C 166 de 30.4.2004, p. 1.

para outro país.

d) As decisões do TJUE relacionadas com a interpretação das disposições em matéria de direitos dos cidadãos deveriam ser vinculativas.

O Acordo de Saída em matéria de direitos dos cidadãos pode ser invocado diretamente pelos cidadãos da UE nos tribunais do Reino Unido e pelos nacionais do Reino Unido nos tribunais dos Estados-Membros da UE.

Além disso, os tribunais do Reino Unido devem, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Acordo de Saída, interpretar de forma coerente a jurisprudência do TJUE proferida até ao final do período de transição, e ter em devida conta a jurisprudência proferida após essa data (artigo 4.º, n.º 5, do Acordo de Saída). Os tribunais do Reino Unido podem também solicitar ao TJUE que se pronuncie a título prejudicial sobre a interpretação da parte do Acordo de Saída relativa aos cidadãos durante oito anos a contar do termo do período de transição. No Reino Unido, tais decisões terão os mesmos efeitos jurídicos das decisões prejudiciais proferidas nos termos do artigo 267.º do TFUE (artigo 158.º, n.º 2, do Acordo de Saída).

e) Prever o papel da futura autoridade nacional independente criada para dar seguimento às queixas dos cidadãos.

Em conformidade com o artigo 159.º do Acordo de Saída, a execução e a aplicação da parte do Acordo de Saída relativa aos direitos dos cidadãos serão acompanhadas, na UE, pela Comissão e, no Reino Unido, por uma autoridade com competência equivalente à da Comissão. Esta autoridade deveria ser um organismo verdadeiramente independente. Em qualquer caso, nos termos do artigo 159.º, n.º 2, do Acordo de Saída, a Comissão e a Autoridade Independente de Acompanhamento são obrigadas a informar o Comité especializado dos direitos dos cidadãos (artigo 165.º, n.º 1, do Acordo de Saída) sobre a execução da parte do acordo relativa aos direitos dos cidadãos na UE e no Reino Unido, respetivamente.

No entanto, a constituição, a composição e as funções da Autoridade Independente não são definidas no Acordo de Saída, sendo estabelecidas no Projeto de lei britânica relativa à saída do Reino Unido da União Europeia. O Parlamento, na sua Resolução, de 15 de janeiro de 2020, sobre a implementação e o acompanhamento das disposições relativas aos direitos dos cidadãos do Acordo de Saída (*inserir nota de rodapé com a referência TA*), manifestou a sua preocupação com as propostas sobre as disposições do referido projeto de lei relativas à Autoridade, em especial no que se refere à sua verdadeira independência.

Há que reconhecer que o Acordo de Saída representa um compromisso entre a UE e o Reino Unido, nomeadamente em relação aos direitos dos cidadãos. As suas disposições sobre os direitos dos cidadãos não podiam pretender garantir a totalidade do estatuto conferido aos cidadãos da UE ao abrigo do TUE e do TFUE, que tem por base a integração na UE. O objetivo principal do acordo é, pois, o de salvaguardar e garantir a maioria destes direitos e, em especial, os que permitem que a maioria dos cidadãos afetados mantenha as escolhas de vida efetuadas com base na livre circulação até ao final do período de transição.

Em 12 de novembro de 2019, o Grupo Diretor sobre o Brexit emitiu uma declaração sobre a aplicação no Reino Unido e na UE-27 das disposições do Acordo de Saída relativas aos

direitos dos cidadãos, em que considerou que há alguns pontos que são motivo de preocupação no Sistema de Registo de Cidadãos da UE do Reino Unido. Estas preocupações foram confirmadas pelo Parlamento, na sua Resolução, de 15 de janeiro de 2020, sobre a aplicação da parte II do Acordo de Saída, em especial quanto aos seguintes pontos:

- a elevada percentagem de requerentes no âmbito do Sistema de Registo de Cidadãos da UE aos quais apenas foi concedido o estatuto provisório de residente permanente;
- a independência da Autoridade Independente de Acompanhamento referida no artigo 159.º do Acordo de Saída;
- as possíveis consequências para os cidadãos da UE que não apresentem um pedido no âmbito do Sistema de Registo de Cidadãos da UE dentro do prazo, que termina em 30 de junho de 2021;
- a não emissão de um documento físico no final do processo de candidatura, que aumenta os riscos de incerteza, no que se refere a uma prova do estatuto, e de discriminação contra os cidadãos da UE-27;
- as medidas previstas para atender à situação dos cidadãos vulneráveis no contexto do procedimento de candidatura;
- a aplicabilidade do Sistema de Registo de Cidadãos da UE em relação aos cidadãos da UE-27 na Irlanda do Norte que não solicitaram a cidadania britânica nos termos do Acordo de Sexta-Feira Santa.

O Parlamento Europeu continuará a acompanhar de muito perto a aplicação do Acordo de Saída no seu conjunto e, em particular, a do capítulo relativo aos direitos dos cidadãos.

Irlanda e Irlanda do Norte

Salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa

A União Europeia e as suas instituições, nomeadamente o Parlamento, estavam especialmente preocupadas com as consequências da saída do Reino Unido para a Irlanda do Norte e as suas futuras relações com a Irlanda. Com efeito, a saída da UE de um dos cogarantes do Acordo de Sexta-Feira Santa poderia causar divergências económicas e jurídicas que conduzissem a dificuldades na aplicação do referido acordo enquanto quadro essencial da paz, da cooperação e do entendimento na ilha da Irlanda.

O Brexit poderia ter efeitos perturbadores essencialmente em relação a três aspetos: a estabilidade do processo de paz, a natureza da cooperação nas fronteiras e transfronteiras e a igualdade e os direitos²⁵.

O Parlamento afirmou claramente que é fundamental salvaguardar a paz e preservar o Acordo de Sexta-Feira Santa em todos os seus elementos, e fazer todos os possíveis para evitar a criação de uma fronteira rígida. Por conseguinte, reiterou de uma forma coerente, nas suas resoluções e nas suas declarações por intermédio do Grupo Diretor sobre o Brexit, que o

²⁵ «UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement» (A saída do Reino Unido («Brexit») e o Acordo de Sexta-Feira Santa), Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Direção-Geral das Políticas Internas da União, novembro 2017. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU\(2017\)596826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU(2017)596826_EN.pdf)

Acordo de Saída deveria incluir uma solução de último recurso exequível, juridicamente operacional e aplicável sob todas as condições para a fronteira Irlanda/Irlanda do Norte, que tenha em conta as circunstâncias únicas existentes na ilha da Irlanda.

O Parlamento insistiu também na importância do compromisso do Reino Unido de garantir que não haverá uma redução dos direitos, das salvaguardas e da igualdade de oportunidades previstos no Acordo de Sexta-Feira Santa, insistindo simultaneamente na transposição de todos os elementos da Zona de Deslocação Comum e nos direitos de livre circulação dos cidadãos da UE consagrados na legislação da UE e no Acordo de Sexta-Feira Santa²⁶.

Pela sua parte, o Conselho Europeu apelou, nas suas Orientações de 29 de abril de 2017, a «soluções flexíveis e imaginativas», que atendam «à situação sem paralelo da ilha da Irlanda, nomeadamente para evitar uma fronteira rígida, no respeito pela integridade da ordem jurídica da União.»

O Acordo de Sexta-Feira Santa entrou em vigor em 1998, criando «as condições que puseram fim a quase três décadas de conflito na Irlanda do Norte»; «preparou o caminho para um período prolongado de uma relativa paz, em que foi eleita uma Assembleia da Irlanda do Norte, o poder foi partilhado no seio do Executivo, as relações políticas entre a Irlanda do Norte e a Irlanda melhoraram significativamente, os direitos humanos e a igualdade foram promovidos, se deu um aumento extraordinário da cooperação transfronteiriça e se assistiu a exemplos significativos de uma maior integração económica e interdependência na ilha da Irlanda»²⁷.

Embora ambas as partes nas negociações de saída tenham salientado sistematicamente o seu compromisso de salvaguardar o Acordo de Sexta-Feira Santa em todos os seus elementos, a questão da Irlanda/Irlanda do Norte revelou-se a mais sensível do ponto de vista político e, de facto, a mais complexa das três prioridades principais para uma saída ordenada.

A solução de último recurso inicial

No seu Relatório conjunto de 8 de dezembro de 2017 sobre os progressos realizados durante a primeira fase das negociações, a UE e o Reino Unido afirmaram que as realizações, os benefícios e os compromissos do processo de paz continuariam a ser da maior importância para a paz, a estabilidade e a reconciliação, tendo acordado que o Acordo de Sexta-Feira Santa deve ser protegido em todos os seus elementos. Estes eram os compromissos conjuntos acordados por ambas as partes.

No entanto, a elaboração de uma solução para as questões em causa revelou-se extremamente complexa, devido a um contexto altamente politizado e também às dificuldades práticas. Uma dificuldade importante foi a de encontrar métodos exequíveis²⁸ que não implicassem uma

²⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de março de 2018, sobre o quadro das futuras relações UE-Reino Unido, JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

²⁷ «UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement» (A saída do Reino Unido («Brexit») e o Acordo de Sexta-Feira Santa), Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Direção-Geral das Políticas Internas da União, novembro 2017. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU\(2017\)596826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU(2017)596826_EN.pdf)

²⁸ Para este fim, foram feitas várias propostas na literatura sobre esta matéria, nomeadamente uma «Fronteira inteligente 2.0», que «propõe a implementação de uma nova solução de fronteira, que sirva ambos os lados da

fronteira rígida, respeitando ao mesmo tempo, por um lado, as linhas vermelhas do Reino Unido, com a sua exigência de deixar de fazer parte do mercado único e da união aduaneira, e, por outro, os princípios orientadores da UE nas negociações. Estes consistiam essencialmente, como definido nas Orientações do Conselho Europeu de 29 de abril de 2017, em «evitar uma fronteira rígida, respeitando a integridade da ordem jurídica da União».

No referido Relatório conjunto de 8 de dezembro de 2017, ambas as partes acordaram em que, se a intenção do Reino Unido de alcançar os seus objetivos para a Irlanda/Irlanda do Norte no quadro das futuras relações globais entre a UE e o Reino Unido não se confirmasse, o Reino Unido proporia, como segunda opção, soluções específicas para atender às circunstâncias únicas da ilha da Irlanda.

Na ausência dessa solução acordada, a terceira opção seria a de o Reino Unido manter o seu pleno alinhamento com as regras do mercado interno e da união aduaneira, que apoiam a cooperação norte-sul, a economia da ilha no seu conjunto e a proteção do Acordo de Sexta-Feira Santa. Em todas as circunstâncias, o Reino Unido continuaria a assegurar o mesmo acesso sem obstáculos das empresas da Irlanda do Norte ao conjunto do mercado interno do Reino Unido.

O projeto de Acordo de Saída publicado em 19 de março de 2018 foi concebido com base na terceira opção do Relatório conjunto (a chamada solução de último recurso), que visava proteger a cooperação norte-sul e evitar uma fronteira rígida. O texto previa a proteção da Zona de Deslocação Comum, cuja manutenção foi objeto de um acordo entre a UE e o Reino Unido.

Para evitar controlos nas fronteiras, a solução proposta consistia num pleno alinhamento com o direito da UE em matéria de mercadorias e regras veterinárias e fitossanitárias e na aplicação do código aduaneiro da UE à Irlanda do Norte.

No entanto, o compromisso era ainda o de discutir as três opções enunciadas no ponto 49 do Relatório conjunto. Todavia, uma parte substancial do texto do Protocolo então inserido não estava acordada.

A solução de último recurso proposta pelo Governo do Reino Unido

Era difícil encontrar uma solução «flexível e imaginativa» feita à medida, tanto por razões políticas, relacionadas com as linhas vermelhas do Governo do Reino Unido, como por razões jurídicas, decorrentes da arquitetura constitucional quer da UE quer do Reino Unido.

Tendo em conta a «intenção do Governo do Reino Unido de sair do mercado único, da união aduaneira e da jurisdição do Tribunal de Justiça da UE (TJUE)», o desafio era considerável

fronteira com a máxima previsibilidade, rapidez e segurança e com um mínimo de encargos e de custos para os operadores e os viajantes», utilizando «uma combinação entre as normas internacionais, as boas práticas globais e as tecnologias de ponta». «Smart Border 2.0: Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons» (Fronteira inteligente 2.0: Evitar uma fronteira rígida na ilha da Irlanda para o controlo aduaneiro e a livre circulação de pessoas), Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Direção-Geral das Políticas Internas da União, novembro 2017. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU\(2017\)596828_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU(2017)596828_EN.pdf)

em termos políticos²⁹. Em termos jurídicos, a integridade da ordem jurídica da UE e, para o Reino Unido, a integridade do Reino Unido enquanto território aduaneiro único, constituíam limites significativos às soluções diferenciadas. Com efeito, no Relatório conjunto de 8 de dezembro de 2017, as partes comprometeram-se a estabelecer mecanismos para assegurar que a aplicação e a supervisão de qualquer acordo específico salvaguardassem a integridade do mercado interno e da união aduaneira da UE. O Reino Unido recordou também o seu compromisso de preservar a integridade do seu mercado interno e o lugar da Irlanda do Norte no seu seio, ao sair do mercado interno e da união aduaneira da UE.

Os trabalhos prosseguiram com base num inventário da cooperação transfronteiras norte-sul³⁰ e na determinação do âmbito das disposições necessárias para assegurar um texto juridicamente operacional relativo à questão da Irlanda/Irlanda do Norte. Na sua Declaração conjunta de 19 de junho de 2018, as partes reconheceram que a solução de último recurso relativa à Irlanda/Irlanda do Norte exigia disposições em matéria de harmonização aduaneira e regulamentar, em conformidade com o ponto 49 do Relatório conjunto de dezembro de 2017.

A solução de último recurso foi concebida com base em propostas do Governo do Reino Unido, que procurava «soluções feitas à medida» para as «circunstâncias únicas da Irlanda do Norte» enquanto «parte integrante da economia do Reino Unido (...) plenamente integrada com a da Irlanda, em especial em áreas como o setor agroalimentar», reconhecendo simultaneamente que era «difícil imaginar de que forma seria possível a Irlanda do Norte permanecer na UE, enquanto o resto do país sai»³¹.

O texto finalmente acordado a nível de negociadores em 14 de novembro de 2018, no final das negociações, visava responder aos desafios acima referidos, que as circunstâncias únicas da Irlanda e da Irlanda do Norte colocavam à UE e ao Reino Unido.

O texto previa uma solução de último recurso baseada na proposta do Reino Unido de um território aduaneiro único entre a UE e o Reino Unido no seu conjunto. A solução só entraria em vigor se a UE e o Reino Unido não tivessem chegado a um acordo sobre as futuras relações até 1 de julho de 2020.

O projeto de Acordo de Saída de novembro de 2018 declarava, assim, a intenção comum das

²⁹ «Smart Border 2.0: Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons» (Fronteira inteligente 2.0: Evitar uma fronteira rígida na ilha da Irlanda para o controlo aduaneiro e a livre circulação de pessoas), Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Direção-Geral das Políticas Internas da União, novembro 2017. Disponível em

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU\(2017\)596828_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU(2017)596828_EN.pdf)

³⁰ O objetivo do inventário foi o de «avaliar a amplitude e a profundidade desta cooperação, assim como o papel da integração na UE no seu funcionamento e desenvolvimento. (...) A cooperação norte-sul é específica da ilha da Irlanda e é da competência do Governo da Irlanda e do Executivo da Irlanda do Norte. A cooperação está prevista pela vertente II do Acordo de Belfast/Acordo de Sexta-Feira Santa.» Ver: «Mapping of North-South cooperation & Implementation Bodies – Report and key findings of the exercise» (Inventário da cooperação norte-sul e dos organismos de execução – Relatório e principais conclusões do exercício), Comissão Europeia, Grupo de Trabalho para a Preparação e a Condução das Negociações com o Reino Unido nos termos do artigo 50.º do TUE, 21 de junho de 2019.

³¹ Discurso de James Brokenshire, ministro para a Irlanda do Norte, no European Policy Centre, 6 de novembro de 2017.

partes de negociar um futuro acordo que substituiria o Protocolo, obrigando-as a envidar esforços para celebrar e ratificar esse acordo.

A solução de último recurso foi, portanto, inserida no projeto de Acordo de Saída como uma apólice de seguro, para entrar em vigor apenas na ausência de um futuro acordo no termo do período de transição.

A intenção das partes, claramente expressa e suficientemente prevista no texto jurídico, era, por um lado, a de que a solução de último recurso não tivesse de ser acionada e, por outro, a de se comprometer a trabalhar rapidamente no acordo sobre as futuras relações.

Confrontada com a controvérsia em torno da solução de último recurso, após a conclusão das negociações, a União Europeia envidou todos os esforços possíveis para clarificar, para os seus homólogos britânicos, o significado das disposições do Protocolo, até à véspera da primeira votação significativa na Câmara dos Comuns do Reino Unido, rejeitando ao mesmo tempo a possibilidade de reabrir as negociações, como foi claramente dito pelo Conselho Europeu (artigo 50.º), na sua reunião extraordinária de 13 de dezembro de 2018.

Com efeito, numa carta do Presidente do Conselho Europeu e do Presidente da Comissão Europeia à Primeira-Ministra Theresa May, datada de 14 de janeiro de 2019, foram feitas clarificações sobre a solução de último recurso, tranquilizando o Reino Unido sobre o facto de que a União Europeia não desejava que a solução de último recurso entrasse em vigor e estava determinada a substituir a solução de último recurso por um acordo subsequente o mais rapidamente possível.

Esta versão do Acordo de Saída foi, porém, rejeitada pelo Parlamento do Reino Unido em três votações sucessivas, em 15 de janeiro, 12 de março e 29 de março de 2019.

Mudança de abordagem por parte do Governo do Reino Unido

Após a demissão da Primeira-Ministra Theresa May e a formação de um novo governo do Reino Unido, o novo Primeiro-Ministro Boris Johnson, na sua Declaração, de 25 de julho de 2019, sobre as prioridades do Governo, afirmou que o Reino Unido não podia aceitar o acordo negociado com a anterior Primeira-Ministra. O novo Primeiro-Ministro considerou que a solução de último recurso tinha de ser retirada e que as questões relativas à fronteira irlandesa tinham de se resolver no contexto de um futuro acordo UE-Reino Unido.

Nas suas conclusões de 10 de abril de 2019, o Conselho Europeu afirmou que não poderia ser «reaberto o Acordo de Saída, e que qualquer compromisso, declaração ou outro ato de natureza unilateral deverá ser compatível com a letra e o espírito do Acordo de Saída e não pode entrar a sua aplicação.» Neste contexto, o negociador principal, Michel Barnier, confirmou que a UE continuava aberta a analisar propostas juridicamente operacionais do Reino Unido, compatíveis com o Acordo de Saída. As conversações entre a UE e o Reino Unido prosseguiram, assim, com o objetivo de encontrar soluções alternativas, que permitissem que o Acordo de Saída contivesse uma solução exequível e juridicamente operacional para as circunstâncias únicas da ilha da Irlanda.

No início de outubro de 2019, o Governo do Reino Unido apresentou novas propostas referentes a um Protocolo revisto relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, que incluía os seguintes

elementos: (1) uma zona regulamentar única para as mercadorias na ilha da Irlanda, (2) a UE e o Reino Unido seriam dois territórios aduaneiros distintos e todos os controlos aduaneiros seriam efetuados fora da fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte e (3) a Assembleia e o Executivo da Irlanda do Norte teriam o poder de, primeiro, aprovar a entrada em vigor da zona regulamentar única e, posteriormente, aprovar a sua continuação de quatro em quatro anos.

Os principais objetivos do Governo do Reino Unido consistiam em assegurar que todo o Reino Unido estaria num único território aduaneiro, recuperar o controlo da sua política comercial externa e dar menos relevo à continuação de um comércio sem atrito entre a UE e o Reino Unido no seu conjunto.

O negociador principal da UE, Michel Barnier, considerou que as propostas do Reino Unido levantavam problemas importantes, uma vez que colocariam o mercado único da UE e a integridade da união aduaneira em sério risco, ao não preverem controlos aduaneiros e regulamentares operacionais e credíveis na fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, que se tornariam efetivamente duas jurisdições distintas.

Quanto à aprovação democrática, embora aceitando examinar a ideia de atribuir às instituições da Irlanda do Norte um papel mais importante na aplicação do Protocolo, o negociador principal da UE considerou que a proposta fazia depender a aplicação do Protocolo de uma decisão unilateral das instituições da Irlanda do Norte.

Por estes motivos, essas propostas não podiam ser aceites, uma vez que implicariam a substituição de uma solução operacional, prática e jurídica por uma solução puramente hipotética e provisória.

O Parlamento reagiu, através do Grupo Diretor sobre o Brexit, às propostas do Reino Unido, emitindo uma declaração, em 3 de outubro de 2019, indicando que as propostas do Reino Unido não constituíam uma base para um acordo a que o Parlamento poderia dar a sua aprovação. As preocupações do Grupo Diretor sobre o Brexit eram essencialmente o facto de as propostas do Reino Unido em matéria aduaneira e sobre os aspetos regulamentares preverem explicitamente infraestruturas, controlos e verificações potencialmente lesivos da economia da ilha no seu conjunto. No que diz respeito à exigência da aprovação da Assembleia da Irlanda do Norte, isso tornaria o acordo incerto e contingente e dependente de decisões provisórias e unilaterais, em vez da segurança oferecida pela solução de último recurso. No entanto, o Parlamento continuava aberto a todas as propostas, desde que fossem credíveis e juridicamente exequíveis e tivessem o mesmo efeito que os compromissos alcançados no Acordo de Saída.

Texto final acordado

As conversações intensas prosseguiram ao longo dos dias seguintes até que, em 17 de outubro de 2019, a Comissão anunciou que tinha aconselhado o Conselho Europeu (artigo 50.º) a aprovar o acordo alcançado a nível dos negociadores sobre um texto revisto do Acordo de Saída, incluindo um Protocolo revisto relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, e a aprovar uma declaração política revista sobre o quadro das futuras relações entre a UE e o Reino Unido.

O negociador principal afirmou que os negociadores conseguiram encontrar soluções que

respeitam plenamente a integridade do mercado único e criaram uma solução nova e juridicamente operativa para evitar uma fronteira física e proteger a paz e a estabilidade na ilha da Irlanda. É uma solução que funciona para a UE, para o Reino Unido e para as pessoas e as empresas da Irlanda do Norte.

A alteração mais significativa é a supressão no Protocolo revisto da solução do mecanismo de salvaguarda e da união aduaneira única entre a UE e o Reino Unido. Nos termos do Protocolo revisto, a Irlanda do Norte é parte integrante do território aduaneiro do Reino Unido, ao mesmo tempo que aplica a legislação aduaneira da UE (artigo 5.º, n.º 3, do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte). Não são aplicáveis pautas aduaneiras às mercadorias que circulam da Grã-Bretanha para a Irlanda do Norte, a menos que exista o risco de essas mercadorias serem transportadas para a UE, caso em que estarão sujeitas aos direitos aduaneiros da UE e às regras da UE em matéria de IVA. Tal permitiria assegurar que não são necessárias verificações ou controlos aduaneiros, mas seriam necessários procedimentos administrativos para garantir que as mercadorias que são levadas para a UE cumprem a legislação pertinente.

A eliminação do território aduaneiro único entre a UE e o Reino Unido resultou na supressão das regras de concorrência equitativas. No entanto, a Irlanda do Norte continuará a estar em conformidade com um conjunto específico de regras relacionadas com o mercado único, incluindo legislação sobre mercadorias, regras sanitárias para controlos veterinários, regras sobre a produção/comercialização de produtos agrícolas, a cobrança de IVA e de impostos especiais de consumo sobre mercadorias e regras em matéria de auxílios estatais, tudo isto para se evitar uma fronteira física. As regras da UE em matéria de auxílios estatais também serão aplicáveis ao Reino Unido no que diz respeito às medidas que afetam o comércio entre a Irlanda do Norte e a UE.

As verificações e controlos necessários das mercadorias serão realizados na fronteira entre a Irlanda do Norte e o resto do mundo relativamente ao comércio que se desloque de Este para Oeste entre a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. Estes procedimentos serão essencialmente de natureza eletrónica e os controlos das mercadorias dirão principalmente respeito à conformidade regulamentar e não ao cumprimento das obrigações aduaneiras³².

O Reino Unido será responsável pela aplicação das disposições do direito da UE tornadas aplicáveis pelo Protocolo, mas os representantes da UE terão o direito de supervisionar as atividades do Reino Unido neste contexto. O TJUE manterá a sua competência no que diz respeito à aplicação das disposições do Protocolo relativas ao alinhamento em matéria aduaneira e regulamentar³³.

As soluções estabelecidas no novo Protocolo visam evitar os controlos na fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, garantindo que não existirá uma fronteira física entre os dois países, protegendo, em simultâneo, a integridade do mercado único e a união aduaneira da

³² Explicação do novo protocolo Irlanda/Irlanda do Norte e da Declaração Política sobre as futuras relações, Ministério para a Saída da União Europeia, Governo do Reino Unido, 18 de outubro de 2019. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840653/EXPLANATION_FOR_THE_NEW_IRELAND_NORTHERN_IRELAND_PROTOCOL_AND_THE_POLITICAL_DECLARATION_ON_THE_FUTURE_RELATIONSHIP.pdf

³³ Para mais informações sobre as disposições do Protocolo revisto, ver « Brexit: What did you agree with the UK today? », Comissão Europeia, Perguntas e respostas, 17 de outubro de 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_19_6122

UE. Prevê um estatuto permanente e não uma «apólice de seguro» condicionada à celebração de um acordo sobre a futura relação.

Uma novidade importante do Protocolo revisto é que está dependente da «aprovação» dos deputados da Assembleia da Irlanda do Norte, que decidirão se a aplicação da legislação pertinente da UE continuará na Irlanda do Norte. Contudo, as condições dessa aprovação diferem consideravelmente das inicialmente propostas pelo Reino Unido, com o texto a garantir a previsibilidade e a estabilidade durante, pelo menos, alguns anos.

O Protocolo entrará em vigor no final do período de transição, em conformidade com o artigo 185.º, n.º 5, do Acordo de Saída. No entanto, nos termos do artigo 18.º do Protocolo, em conjugação com a declaração unilateral do Reino Unido relativa ao funcionamento da disposição do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte sobre a aprovação democrática na Irlanda do Norte³⁴, quatro anos após o termo do período de transição, a Assembleia da Irlanda do Norte decidirá se continua a aplicar os artigos 5.º a 10.º do Protocolo (regulamentação, alfândegas e disposições de mercado). No caso de aprovação após este período inicial, a aprovação será renovada quatro anos mais tarde, se originalmente aprovada pela maioria dos deputados da Assembleia da Irlanda do Norte, ou oito anos mais tarde se aprovada com apoio intercomunitário, na aceção do artigo 18.º, n.º 6, alínea a), do Protocolo. Caso a continuação da aplicação das disposições seja rejeitada, estas deixarão de ser aplicáveis dois anos após a votação.

Embora o Protocolo já não esteja sujeito a um acordo futuro, o seu artigo 13.º, n.º 8, deixa claro que pode ser substituído por um futuro acordo, na sua totalidade ou em parte.

O Protocolo oferece uma solução permanente e funcional que evita uma fronteira física e protege a economia da totalidade da ilha, bem como o Acordo de Sexta-Feira Santa em todas as suas vertentes, salvaguardando simultaneamente a integridade do mercado único.

Além disso, prevê a manutenção da Zona de Deslocação Comum, no pleno respeito dos direitos dos cidadãos irlandeses na Irlanda do Norte decorrentes da legislação da UE.

Liquidação das obrigações financeiras do Reino Unido

A liquidação das obrigações financeiras de ambas as partes resultante da saída do Reino Unido gerou uma grande controvérsia no início do processo, devido ao montante a liquidar referido na imprensa (60 mil milhões de EUR), e foi considerado por alguns como possivelmente o maior obstáculo a um Brexit sem problemas³⁵.

³⁴ A declaração encontra-se disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840232/Unilateral_Declaration_on_Consent.pdf

³⁵ A fatura inclui passivos financeiros que se estendem por décadas no futuro, até por mais tempo do que os 40 e tal anos de adesão do Reino Unido. Os compromissos em matéria de pensões, os planos de despesas em infraestruturas, o desmantelamento de instalações nucleares, mesmo os ativos como satélites e o edifício Berlaymont, todos devem ser calculados no âmbito de um acordo, caso o Brexit seja tudo menos uma saída difícil, não gerida e pouco amigável, como consta em «The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget», Alex Barker, documento estratégico, Centre for European Reform, 6 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/%e2%82%ac60-billion-brex-it-bill-how-disentangle-britain-eu-budget>

Para a UE, em vez de chegar a um valor concreto, o objetivo era definir uma metodologia que garantisse que tanto a UE como o Reino Unido respeitassem todas as obrigações decorrentes do período de adesão do Reino Unido à UE, com base no princípio de que os compromissos assumidos por 28 Estados-Membros têm de ser suportados por 28 Estados-Membros. Esta metodologia foi acordada bem cedo nas negociações.

Com efeito, a então primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May, no seu discurso em Florença, em 22 de setembro de 2017, tornou muito claro que o Reino Unido honraria os compromissos assumidos durante a sua adesão à UE.

Do lado da UE, o Conselho Europeu, nas suas orientações de 29 de abril de 2017, determinou que uma saída ordenada exigiria um acerto financeiro único que garantisse que tanto a UE como o Reino Unido respeitassem as obrigações decorrentes do período de adesão do Reino Unido à UE, abrangendo todos os compromissos e responsabilidades.

Para o Parlamento, era claro que o Reino Unido devia honrar todas as suas obrigações jurídicas, financeiras e orçamentais, incluindo os compromissos assumidos ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2020, até à data da sua saída e mesmo posteriormente. O acordo de saída deve abranger essas obrigações, incluindo as incorridas pela UE, através de um acerto financeiro único baseado nas contas anuais da UE, auditadas pelo Tribunal de Contas Europeu, abrangendo todas as responsabilidades jurídicas decorrentes de autorizações por liquidar e prevendo os elementos extrapatrimoniais, o passivo contingente e outros custos financeiros diretamente relacionados com a saída.

O mandato para as negociações adotado pelo Conselho, em 22 de maio de 2017, definiu os princípios subjacentes à metodologia do acerto financeiro a estabelecer na primeira fase das negociações. Nesta base, a Comissão elaborou, em 24 de maio de 2017, um documento de trabalho sobre os princípios do acerto financeiro, que se baseia essencialmente no princípio de que o Reino Unido deve honrar a sua parte do financiamento de todas as obrigações assumidas enquanto Estado-Membro.

No seu relatório conjunto, de 8 de dezembro de 2017, os negociadores declararam que tinha sido acordada uma metodologia para o acerto financeiro, consistindo num conjunto de princípios para o cálculo do valor do acerto financeiro e das modalidades de pagamento, das disposições para a continuação da participação do Reino Unido nos programas do QFP 2014-2020 até ao seu encerramento e das disposições financeiras relativas aos organismos e fundos da UE relacionados com as políticas da UE (o Banco Europeu de Investimento, o Banco Central Europeu, os fundos fiduciários da União Europeia, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, as agências do Conselho e o Fundo Europeu de Desenvolvimento).

O projeto inicial da Acordo de Saída, de 28 de março de 2018, traduziu essas disposições em termos jurídicos, incluindo determinadas modalidades práticas e prazos de pagamento. Na sua resolução, de 14 de março de 2018³⁶, o Parlamento declarou que o texto refletia em grande medida os seus pontos de vista e não acrescentou observações ou pedidos relativos ao acerto financeiro. O projeto revisto de Acordo de Saída não incluiu quaisquer alterações a esta parte do texto.

³⁶ JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

A parte V do Acordo de Saída refere-se às disposições financeiras, que abrangem, nomeadamente, o seguinte:

- a participação do Reino Unido nos orçamentos da UE de 2019 e 2020, a execução dos programas e atividades da UE no âmbito do QFP 2014-2020 e as regras da legislação da UE aplicáveis após 31 de dezembro de 2020, ou seja, após o termo do período de transição;
- as autorizações por liquidar em 31 de dezembro de 2020;
- as multas cobradas pela UE e os respetivos reembolsos devidos ao Reino Unido;
- a contribuição do Reino Unido para o financiamento dos passivos da UE incorridos até 31 de dezembro de 2020, incluindo passivos financeiros contingentes relacionados com as operações financeiras decididas ou aprovadas antes da entrada em vigor do Acordo de Saída, e os processos judiciais relativos aos interesses financeiros da UE relacionados com o orçamento;
- os passivos da UE para com o Reino Unido em geral, incluindo no que diz respeito à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e ao Fundo Europeu de Investimento;
- o calendário de pagamentos após 2020;
- o reembolso do capital realizado pelo Reino Unido ao Banco Central Europeu;
- os passivos do Reino Unido em relação ao Banco Europeu de Investimento (BEI) e o reembolso do capital subscrito realizado pelo Reino Unido ao BEI;
- os passivos do Reino Unido em relação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e a continuação da participação do Reino Unido neste fundo até ao encerramento do 11.º FED;
- as autorizações do Reino Unido para o Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a estabilidade e o combate às causas profundas da migração irregular e a favor das pessoas deslocadas em África;
- a participação do Reino Unido nos organismos relevantes relacionados com o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia;
- os passivos do Reino Unido relativos ao financiamento da Agência Europeia de Defesa, do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, do Centro de Satélites da União Europeia e das operações da política comum de segurança e defesa.

Período de transição

Entre as questões de fundo que geraram intenso debate político e jurídico encontrava-se a possibilidade de disposições transitórias.

O artigo 50.º do TUE não contém qualquer referência explícita à possibilidade de um período de transição, o que levantou questões sobre se essa disposição poderia constituir uma base jurídica para as disposições transitórias ou se teriam de se basear em bases jurídicas setoriais distintas.

Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho Europeu tomaram posição sobre esta questão numa fase inicial do processo. O Conselho Europeu concordou que era necessário negociar um período de transição que abrangesse todo o acervo da UE, embora o Reino Unido, enquanto país terceiro, deixasse de participar, nomear ou eleger membros para as instituições da UE, nem participasse na tomada de decisões dos órgãos, organismos e agências da UE.

O Parlamento, na sua resolução de, 3 de outubro de 2017³⁷, considerou que era necessário um período de transição para evitar um cenário de rutura na data da saída e garantir segurança e continuidade jurídica. Tal exigiria a manutenção dos atuais instrumentos e estruturas regulamentares, orçamentais, de supervisão, judiciais e de execução da UE, o que corresponde a uma continuação de todo o acervo comunitário e à plena aplicação das quatro liberdades (livre circulação de cidadãos, capitais, serviços e mercadorias), sob a plena jurisdição do TJUE .

Ambas as instituições afirmaram claramente que as disposições transitórias deviam ser estritamente limitadas no tempo e no âmbito, sendo claramente definidas e lançando as bases das relações futuras. Esses requisitos fariam com que o período de transição ficasse em conformidade com o artigo 50.º do TUE como um aspeto do processo de saída³⁸.

Foi introduzido um certo grau de condicionalidade ao tornar o período de transição um requisito para a conclusão de um verdadeiro Acordo de Saída que abranja todas as questões relacionadas com a saída. Sem um acordo, não haveria período de transição. Essa transição, que liga o fim da adesão à UE a um acordo sobre as futuras relações, é fundamental para uma saída ordenada do Reino Unido da UE.

Foi incluído um período de transição no projeto de Acordo de Saída, na parte IV, que prevê que um período de transição ou de aplicação tenha início na data de entrada em vigor do Acordo de Saída e termine em 31 de dezembro de 2020 (artigo 126.º do Acordo de Saída). Durante esse período, embora a participação do Reino Unido nas instituições, órgãos, organismos e agências da UE termine uma vez que o Reino Unido deixará de ser um Estado-Membro, a maior parte da legislação da UE continuará a ser aplicável no Reino Unido e, regra geral (as exceções estão enumeradas no artigo 127.º do Acordo de Saída), com o mesmo efeito que nos Estados-Membros, a fim de evitar perturbações durante a negociação do acordo sobre as futuras relações. Este período pode ser prorrogado por um ou dois anos, por decisão do Comité Misto, antes de 1 de julho de 2020 (artigo 132.º do Acordo de Saída).

Na sua resolução, de 14 de março de 2018³⁹, o Parlamento manifesta apoio à parte IV do Acordo de Saída sobre disposições transitórias.

Contudo, deve-se reconhecer que o período de transição proporciona alguma margem de manobra, mas pode não evitar um segundo cenário de rutura, uma vez que as suas disposições se limitam a abranger as modalidades de saída, e encontrar um acordo de longo prazo será extremamente difícil, uma vez que os acordos comerciais complexos, abrangentes e ambiciosos levam muito mais tempo a ser negociados e o futuro acordo entre a UE e o Reino Unido é, provavelmente, o mais complicado que a UE alguma vez teve de celebrar⁴⁰.

Com as sucessivas prorrogações ao abrigo do artigo 50.º, n.º 3, do TUE, este desafio é agora ainda maior, uma vez que o prazo do período de transição permaneceu inalterado no projeto revisto de Acordo de Saída. A menos que seja tomada uma decisão de prorrogação antes de 1

³⁷ JO C 346 de 27.9.2018, p. 2.

³⁸ Tobias Lock e Fabian Zuleeg, «Extending the transition period», documento de reflexão do CPE, 28 de setembro de 2018, p. 6.

³⁹ JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

⁴⁰ Tobias Lock e Fabian Zuleeg, «Extending the transition period», documento de reflexão do CPE, 28 de setembro de 2018, p. 3.

de julho de 2020, o período de transição não poderá exceder 11 meses.

Governança

Quadro institucional do Acordo de Saída

O quadro institucional do Acordo de Saída, por um lado, e as futuras relações entre a UE e o Reino Unido, por outro, são temas fundamentais para o Parlamento. Na sua resolução, de 18 de setembro de 2019⁴¹, o Parlamento considerou que o valor do Acordo de Saída se encontra, nomeadamente, no facto de, na medida do possível, conter disposições em matéria de governança que salvaguardam o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) na interpretação do Acordo de Saída.

O Parlamento não só reiterou de forma consistente a importância do papel do TJUE enquanto autoridade competente para a interpretação e aplicação do Acordo de Saída, mas também para assegurar um quadro de governança com um mecanismo de resolução de litígios sólido e independente no contexto do acordo sobre as futuras relações. O papel do TJUE é um elemento essencial para a autonomia e a integridade da ordem jurídica da UE.

O Acordo de Saída propõe um sistema de governança flexível, que depende de cada uma das partes do acordo e da conjuntura relevante, uma vez que, durante o período de transição, a aplicação do direito da UE permanece inalterada. Concede, diversas vezes, um papel central ao TJUE.

Período de transição

Durante o período de transição, o TJUE continuará a ser competente no que diz respeito a todos os procedimentos registados antes do termo do período de transição e até ser tomada uma decisão vinculativa definitiva (artigo 131.º do Acordo de Saída). O TJUE também manterá a sua competência nos processos pendentes até ao final do período de transição (artigo 86.º do Acordo de Saída), bem como nos novos processos por infração instaurados no prazo de quatro anos após o termo da transição no que diz respeito às violações do direito da UE ou o incumprimento das decisões administrativas da UE antes do termo do período de transição ou, em alguns casos, mesmo após o termo do período de transição (artigo 87.º do Acordo de Saída).

Direitos dos cidadãos

Relativamente à parte II do Acordo de Saída, sobre os direitos dos cidadãos, o TJUE continuará a ser competente quanto aos pedidos de decisão prejudicial apresentados pelos tribunais do Reino Unido por um período de oito anos após o termo do período de transição (se o período de transição for prorrogado, este período será igualmente prorrogado pelo mesmo número de meses).

Resolução de litígios

No que diz respeito à resolução geral de litígios do Acordo de Saída, os litígios eventuais

⁴¹ Textos aprovados, P9_TA(2019)0016.

serão resolvidos pelo Comité Misto ou por um tribunal arbitral. Contudo, se o litígio disser respeito à interpretação de conceitos ou de disposições do direito da União, nos termos do artigo 174.º, o tribunal arbitral é obrigado a solicitar ao TJUE uma decisão sobre a questão.

Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte

No contexto do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, o artigo 12.º, n.º 4, prevê a competência do Tribunal em relação ao exercício das competências das instituições, órgãos, organismos e agências da UE no que diz respeito à aplicação de vários artigos do Protocolo e à possibilidade de decisões prejudiciais nos termos do artigo 267.º do TFUE.

As futuras relações

No que diz respeito às futuras relações, o Parlamento, na sua resolução, de 14 de março de 2018⁴², prevê pormenores importantes sobre a questão da governação, defendendo que qualquer acordo futuro entre a UE e o Reino Unido que considere o Reino Unido como país terceiro deve prever a criação de um sistema de governação coerente e sólido, como um quadro global que abranja os quatro pilares, abordando a supervisão/gestão contínua e conjunta do acordo, assim como mecanismos de resolução de litígios e de aplicação no que diz respeito à interpretação e aplicação das disposições do acordo.

No entanto, os contornos das futuras relações são agora menos claros. A declaração política revista, de 17 de outubro de 2019, suprimiu as referências à utilização das disposições do Acordo de Saída como base para a resolução e aplicação de litígios futuros (anterior n.º 132). A nova declaração política também omite a referência ao TJUE no contexto dos mecanismos de execução, embora mantenha o seu papel no que respeita à interpretação das disposições e conceitos do direito da UE. Contudo, refere expressamente que o Tribunal não deve ser envolvido se um litígio não suscitar uma questão de direito da UE. Em geral, a nova abordagem de declaração política de uma relação menos estreita e mais flexível é refletida no quadro institucional previsto.

O papel do Parlamento no controlo da aplicação do Acordo de Saída

Para além das estruturas estabelecidas no Acordo de Saída, o Parlamento tem procurado desempenhar um papel mais importante no controlo da aplicação do acordo. Com efeito, o Parlamento manifestou preocupação quanto aos poderes consideráveis conferidos ao Comité Misto instituído pelo artigo 164.º do Acordo de Saída e que um Acordo de Saída não é o tipo habitual de acordo internacional com um país terceiro, mas um tratado entre a UE e um Estado-Membro que sai.

É necessário assegurar a devida responsabilização e o controlo parlamentar do processo de tomada de decisão no âmbito do Comité Misto.

Com base num mandato conferido pela Conferência dos Presidentes, o Grupo Diretor sobre o Brexit e o seu presidente estiveram em contacto com o Conselho com vista a estabelecer uma cooperação estreita sobre o funcionamento do Comité Misto criado pelo Acordo de Saída. Os debates centraram-se na participação do PE nas principais decisões do Comité Misto, em

⁴² JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

especial no que se refere a uma prorrogação do período de transição e às contribuições financeiras do Reino Unido nesse cenário, à eventual eliminação progressiva do mecanismo de salvaguarda da Irlanda/Irlanda do Norte e à cessação da autoridade de controlo independente do Reino Unido.

A participação do PE nestas questões foi confirmada numa declaração de Jean-Claude Juncker, à data presidente da Comissão Europeia, na sessão final da 8.^a legislatura, no período de sessões de 10 de abril de 2019. O presidente da Comissão garantiu que a Comissão iria continuar a trabalhar em estreita colaboração com o Parlamento no contexto da aplicação do Acordo de Saída e que, quando fosse tomada uma decisão no Comité Misto, a Comissão iria envolver estreitamente o Parlamento e ter profundamente em conta os seus pontos de vista.

O Comité Misto é composto por representantes da UE e do Reino Unido e é responsável pela execução e aplicação do Acordo de Saída. As decisões do Comité Misto são vinculativas para a UE e para o Reino Unido, com o mesmo efeito jurídico que o Acordo de Saída, e têm amplos poderes no que respeita ao funcionamento do acordo. Incluem o poder de decidir sobre a prorrogação do período de transição e o seu impacto, nomeadamente o montante da contribuição do Reino Unido para o orçamento da UE.

No Protocolo revisto relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, o Comité Misto tem igualmente poderes consideráveis no contexto dos regimes aduaneiros, nomeadamente o de determinar os critérios segundo os quais as mercadorias importadas para a Irlanda do Norte a partir do exterior da UE não correm o risco de ser posteriormente deslocadas para a UE (artigo 5.º, n.º 2, do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte). O Comité Misto dispõe igualmente do poder de determinar o nível máximo global anual de apoio do Reino Unido para a produção e o comércio de produtos agrícolas na Irlanda do Norte, até ao qual não são aplicáveis as disposições do direito da UE em matéria de auxílios estatais (artigo 10.º, n.º 2, e anexo VI do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte). Estas questões são particularmente relevantes, uma vez que dizem respeito a questões que representam um risco potencial para o mercado único da UE.

A decisão do Conselho relativa à celebração do Acordo de Saída, na sua versão revista de 18 de outubro de 2019, prevê, no artigo 2.º, n.º 4, a apresentação de relatórios anuais pela Comissão ao Parlamento e ao Conselho sobre a aplicação do Acordo de Saída, nomeadamente da sua parte II, durante os primeiros cinco anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 2.º, n.º 3, do projeto de decisão do Conselho prevê que o Parlamento esteja em condições de exercer plenamente as suas prerrogativas institucionais durante as deliberações do Comité Misto.

Nos termos dos artigos 3.º, n.º 5, e 4.º, n.º 8, da mesma decisão, o Parlamento também tem o direito de ser informado sobre as decisões do Conselho que autorizem o Reino Unido a dar a sua aprovação para ficar vinculado por um acordo internacional durante o período de transição, ou a autorizar a Irlanda, Chipre e Espanha a negociar acordos bilaterais com o Reino Unido nos domínios da competência exclusiva da UE, relativamente aos protocolos pertinentes do Acordo de Saída.

Quadro das futuras relações

A natureza e a forma do quadro das futuras relações também figuram entre as questões que se revelaram bastante controversas durante as negociações, uma vez que não estão minimamente definidas nas disposições do artigo 50.º do TUE.

Durante a maior parte do processo de saída, as futuras relações com a UE foram provavelmente uma das questões mais relevantes para o Reino Unido, pelo menos durante o mandato de Theresa May.

As futuras relações que o Reino Unido pretendia nessa fase, embora rejeitando a participação no mercado interno e na união aduaneira, eram muito ambiciosas em termos de acesso aos programas, organismos, bases de dados e até reuniões da UE. O Reino Unido também procurou negociar as futuras relações em paralelo com as disposições de Saída.

O Parlamento esclareceu, desde o início, na sua resolução de 5 de abril de 2017⁴³, que, apesar de procurar uma relação futura tão próxima quanto possível, tal devia ser equilibrado em termos de direitos e obrigações e ter como base a premissa de que um Estado que sai da UE não pode beneficiar das mesmas vantagens que um Estado-Membro.

Na sua resolução, de 13 de dezembro de 2017, sobre o ponto da situação das negociações com o Reino Unido⁴⁴, o Parlamento observou ainda que era necessário chegar a um acordo sobre o entendimento global do quadro das futuras relações entre a UE e o Reino Unido, sob a forma de uma declaração política anexa ao Acordo de Saída, sujeita a diversos princípios enunciados na mesma resolução.

A mesma linha foi adotada pelo Conselho Europeu nas suas orientações, de 15 de dezembro de 2017, que abordaram o tema das futuras relações entre a UE e o Reino Unido como uma questão de identificar um entendimento global a elaborar como declaração política que acompanhe e seja referido no Acordo de Saída.

Os eventuais contornos das futuras relações não eram minimamente claros para o Reino Unido. Foram avançadas várias propostas por diferentes setores e partes interessadas, desde um acordo básico de comércio livre a um estatuto semelhante a «Noruega+», ou mesmo a adesão ao EEE, embora o Governo do Reino Unido tenha esclarecido desde o início que não desejava participar no mercado interno, no EEE ou na união aduaneira. De qualquer das formas, existia um entendimento firme do Reino Unido de que era indispensável um acordo claro sobre as futuras relações, a fim de determinar onde se poderia chegar a consenso quanto à saída.

O Parlamento propôs que as futuras relações se baseassem no artigo 217.º do TFUE e que fossem exaustivas, o mais estreitas quanto possível, mas equilibradas em termos de direitos e obrigações, e que salvaguardassem a integridade do mercado interno e das quatro liberdades, evitando uma abordagem setorial. O Conselho Europeu advertiu que, embora o objetivo fosse uma parceria profunda, qualquer futura relação não poderia oferecer os mesmos benefícios que a adesão à UE, como o Parlamento também tinha deixado claro. Referindo-se a um acordo de comércio livre, o Conselho Europeu também sublinhou a necessidade de equilíbrio e de ambição nos domínios abrangidos, sem pôr em causa a integridade e o bom

⁴³ JO C 298 de 23.8.2018, p. 24.

⁴⁴ JO C 369 de 11.10.2018, p. 32.

funcionamento da UE.

Os princípios assim delineados pela UE evitavam qualquer tipo de aproveitamento no contexto das futuras relações entre a UE e o Reino Unido.

O Parlamento, na sua resolução de 14 de março de 2018⁴⁵, reiterou que um acordo de associação em conformidade com o artigo 8.º do TUE e o artigo 217.º do TFUE, pode proporcionar um quadro adequado para as relações futuras e garantir um quadro de governação coerente, que deve incluir um mecanismo de resolução de litígios sólido, evitando assim a proliferação de acordos bilaterais e as insuficiências que caracterizam as relações da UE com a Suíça.

O Parlamento propôs que as futuras relações assentem em quatro pilares principais:

- relações comerciais e económicas,
- política externa, cooperação em matéria de segurança e cooperação para o desenvolvimento,
- segurança interna,
- cooperação temática.

As negociações acabaram por conduzir a um acordo sobre uma declaração política, que foi alvo de algumas críticas pelo seu caráter vago e não vinculativo⁴⁶.

A declaração política é, de facto, um documento não vinculativo que acompanha o Acordo de Saída, mas não faz parte integrante deste último. A primeira versão do texto foi publicada com o projeto de Acordo de Saída no Jornal Oficial de 19 de fevereiro de 2019⁴⁷. O ponto 3 da declaração refere que o seu objetivo é estabelecer os parâmetros de uma parceria ambiciosa, ampla, profunda e flexível em matéria de cooperação comercial e económica, de aplicação da lei, de justiça penal, de política externa, de segurança, de defesa e em domínios de cooperação mais abrangentes.

No contexto do reatamento das conversações sobre o texto do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, e estreitamente relacionado com as alterações introduzidas nesse Protocolo, o Governo do Reino Unido alterou a abordagem, em comparação com a do seu antecessor, relativamente às futuras relações. Esta alteração foi expressa pelo primeiro-ministro Boris Johnson na sua carta de 2 de outubro dirigida ao anterior presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker. Nessa carta, o primeiro-ministro do Reino Unido esclareceu que o mecanismo de salvaguarda funcionava como uma ligação para as futuras relações propostas com a UE, em que o Reino Unido estaria estreitamente integrado com os regimes aduaneiros da UE e estaria alinhado com o direito da UE em muitos domínios. Essas futuras relações não eram o que o atual Governo do Reino Unido pretendia. O Governo pretende que as futuras relações se baseiem num acordo de comércio livre em que o Reino Unido assume o controlo da sua própria política regulamentar e da sua política comercial.

⁴⁵ JO C 162 de 10.5.2019, p. 40.

⁴⁶ Ver, neste contexto, o *post* «EU Law Analysis» no blog de Steve Peers, de 8 de dezembro de 2018, que refere que o caráter claramente não vinculativo e impreciso da declaração política conduziu a críticas. Num *post* posterior, de 12 de março de 2019, Steve Peers reiterou que a declaração política, para além de não ser vinculativa, é vaga ou não assume uma posição relativamente a uma série de aspetos essenciais das futuras relações. Poderia ser revista para prever compromissos mais firmes e concretos. Ambos os *posts* estão disponíveis em <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

⁴⁷ JO C 66 I de 19.2.2019, p. 185.

A declaração política revista de 17 de outubro de 2019, publicada no Jornal Oficial em 12 de novembro de 2019⁴⁸, embora tenha mantido inalterados os objetivos em termos dos domínios a abranger (ponto 3 da declaração política), agora define explicitamente o modelo das futuras relações: um acordo de comércio livre abrangente e equilibrado na sua base, sem direitos nem quotas. Outras alterações importantes ao texto refletem a supressão do mecanismo de salvaguarda e, por conseguinte, também da referência ao território aduaneiro único UE-Reino Unido.

As alterações ao texto refletem a alteração fundamental em termos de abordagem e de nível de ambição: as referências ao alinhamento das regras foram suprimidas das partes do texto relativas aos aspetos regulamentares, às alfândegas e às verificações e controlos; o papel do TJUE foi suprimido no contexto dos mecanismos de litígio e de aplicação, exceto quando são suscitadas questões relativas à interpretação do direito da UE. No que diz respeito às condições de concorrência equitativas, o texto faz agora referência a compromissos sólidos para assegurar condições de concorrência equitativas que devem ser proporcionais ao âmbito e à profundidade das futuras relações e às ligações económicas das Partes.

As condições de concorrência equitativas são uma questão essencial para a UE em geral, e para o Parlamento em particular. Neste contexto, vale a pena recordar as orientações do Conselho Europeu (artigo 50.º) de 23 de março de 2018, que confirmaram a disponibilidade do Conselho Europeu para celebrar um acordo de comércio livre (ACL) equilibrado, ambicioso e abrangente, desde que existam garantias suficientes para condições de concorrência equitativas e que as futuras relações só ofereceriam resultados mutuamente satisfatórios se incluíssem garantias sólidas que garantissem condições de concorrência equitativas.

Do mesmo modo, o Parlamento afirmou claramente, na sua resolução de 18 de setembro de 2019⁴⁹, que as negociações sobre as futuras relações entre a UE e o Reino Unido exigiriam salvaguardas robustas e disposições em matéria de condições de concorrência equitativas, com vista a salvaguardar o mercado interno da UE e a evitar colocar as empresas da UE em eventual desvantagem em termos de concorrência e que qualquer acordo de comércio livre que não respeite esses níveis de proteção não seria ratificado pelo Parlamento.

Posição do relator

A saída do Reino Unido é um momento lamentável para a União Europeia e para o nosso processo de integração, mas temos de respeitar a decisão soberana do povo britânico e procurar alcançar um acordo de saída que facilite a separação com o menor prejuízo possível para ambas as partes.

O acordo de saída está em conformidade com os princípios gerais que as instituições, nomeadamente o Parlamento, definiram para a condução das negociações e a celebração do acordo. Serve o objetivo fundamental de assegurar a saída ordenada do Reino Unido e de

⁴⁸ JO C 384 I de 12.11.2019, p. 178.

⁴⁹ Textos aprovados, P9_TA(2019)0016.

lançar as bases para as negociações de futuras relações justas e equilibradas entre a UE e o Reino Unido.

Face ao exposto, o relator propõe que a Comissão AFCO emita uma recomendação favorável à celebração do Acordo de Saída.