



O Tribunal de Justiça anula as decisões do Conselho relativas à aplicação do Acordo de Parceria com a Arménia

O Tribunal declara que, embora o Acordo de Parceria apresente determinadas ligações com a PESC, os elementos ou as declarações de intenção que esse acordo inclui e que lhe estão associados não bastam para constituir uma componente autónoma desse acordo suscetível de dividir o ato do Conselho em duas decisões distintas

O Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, foi assinado em 24 de novembro de 2017. Este acordo prevê a criação de um Conselho de Parceria e de um Comité de Parceria, bem como a possibilidade de criar subcomités e outros órgãos. O acordo prevê que o Conselho de Parceria adota o seu regulamento interno e define no mesmo as funções e o modo de funcionamento do Comité de Parceria.

A Comissão Europeia e a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança adotaram conjuntamente, em 29 de novembro de 2018, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, uma proposta de decisão do Conselho da União Europeia relativa à posição a tomar em nome da União no âmbito do Conselho de Parceria no que respeita à adoção de decisões sobre o regulamento interno desse Conselho de Parceria, bem como do Comité de Parceria e dos subcomités especializados ou de outros órgãos. Todavia, na sua proposta alterada de 19 de julho de 2019, a Comissão suprimiu a referência ao artigo 37.º TUE como base jurídica material. Após ter dividido a referida proposta de decisão em duas decisões distintas, o Conselho adotou a Decisão 2020/245, destinada a assegurar a aplicação do Acordo de Parceria, com exceção do seu título II, e apoiando-se nas bases jurídicas materiais dos artigos 91.º, 207.º e 209.º TFUE, em matéria de transportes, de comércio e de desenvolvimento, e a Decisão 2020/246, destinada a assegurar a aplicação do título II desse acordo, relativo à cooperação no domínio da política externa e de segurança comum (PESC), sendo a sua base jurídica material apenas o artigo 37.º TUE. Enquanto a Decisão 2020/245 foi adotada por maioria qualificada, a Decisão 2020/246 foi adotada por unanimidade. A Comissão contestou, no Tribunal de Justiça, a divisão do ato do Conselho em duas decisões, a escolha do artigo 37.º TUE como base jurídica da Decisão 2020/246, bem como a regra de votação que daí tinha decorrido, e pediu, conseqüentemente, a anulação das duas decisões do Conselho.

O Tribunal de Justiça, em formação de Grande Secção, anula as Decisões 2020/245 e 2020/246 do Conselho. O Tribunal declara que, embora o Acordo de Parceria apresente determinadas ligações com a PESC, os elementos ou declarações de intenção que esse acordo inclui e que lhe estão associados não bastam, no entanto, para constituir uma componente autónoma desse acordo suscetível de dividir o ato do Conselho em duas decisões distintas e de basear a Decisão 2020/246 no artigo 37.º TUE (base jurídica material) e no artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE (base jurídica processual).

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal recorda que, nos termos do artigo 218.º, n.º 8, TFUE, o Conselho delibera, regra geral, por maioria qualificada, e que só nos casos expostos no segundo parágrafo desta disposição delibera por unanimidade. Nestas condições, a regra de votação aplicável deve,

em cada caso concreto, ser determinada consoante esteja ou não abrangida pelos casos previstos no artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE, devendo a escolha da base jurídica material da decisão em causa assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato.

O Tribunal recorda, a este respeito, que, se o exame de um ato da União demonstrar que este último prossegue uma dupla finalidade ou tem duas componentes e uma delas for identificável como principal ou preponderante, ao passo que a outra é apenas acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante. No caso em apreço, embora as decisões impugnadas digam formalmente respeito a títulos diferentes do Acordo de Parceria, o Tribunal observa que o domínio a que pertencem e a base jurídica da ação externa da União em causa devem ser apreciados à luz do acordo no seu todo. Assim, a adoção de duas decisões distintas do Conselho, assentes em bases jurídicas diferentes, mas que visam definir a posição única a tomar em nome da União sobre o funcionamento dos órgãos estabelecidos por esse acordo, só se pode justificar se o acordo, considerado no seu todo, contiver componentes distintas que correspondam às diferentes bases jurídicas utilizadas para a adoção das referidas decisões.

A este respeito, o Tribunal refere que a qualificação de um acordo como acordo de cooperação para o desenvolvimento deve ser feita em consideração do objeto essencial do mesmo e não em função das suas cláusulas especiais. Ora, embora determinadas disposições do título II do Acordo de Parceria com a Arménia digam respeito a temas suscetíveis de serem abrangidos pela PESC e reafirmem a vontade das partes de colaborar entre si na matéria, estas disposições são, no entanto, pouco numerosas no acordo e limitam-se, no essencial, a declarações de natureza programática que descrevem unicamente as relações existentes entre as partes contratantes e as suas intenções comuns para o futuro.

O Tribunal constata, em seguida, no que respeita às finalidades do acordo, que este visa principalmente estabelecer o quadro da cooperação em matéria de transportes, de comércio e de desenvolvimento com a Arménia. Neste contexto, salienta que exigir que um acordo de cooperação para o desenvolvimento se baseie igualmente numa disposição diferente da relativa a essa política cada vez que respeite a uma matéria específica seria suscetível de esvaziar de conteúdo a competência e o processo previstos no artigo 208.º TFUE. No caso em apreço, embora alguns dos objetivos específicos que visam reforçar o diálogo político sejam suscetíveis de estar associados à PESC, o Tribunal observa que a enumeração desses objetivos específicos não é acompanhada de nenhum programa de ação ou de modalidades concretas de cooperação que possam demonstrar que a PESC constitui uma das componentes distintas desse mesmo acordo, à margem dos aspetos ligados ao comércio e à cooperação para o desenvolvimento.

Por último, embora um elemento contextual em que um ato se insere, como, no caso em apreço, o conflito do Alto Carabaque, possa ser igualmente tomado em conta para efeitos da determinação da base jurídica do referido ato, o Tribunal constata que o Acordo de Parceria com a Arménia não prevê nenhuma medida concreta ou específica destinada a fazer face a esta situação que põe em causa a segurança internacional.

Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Justiça anula a Decisão 2020/246, uma vez que esta foi erradamente assente numa base jurídica material composta pelo artigo 37.º TUE. Relativamente à Decisão 2020/245, o Tribunal de Justiça também a anula. Com efeito, resulta do seu considerando 10 e do seu artigo 1.º que esta decisão não diz respeito à posição a tomar, em nome da União, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria com a Arménia, visto que essa posição se prende com a aplicação do título II deste acordo. Ora, as disposições que este título inclui não constituem uma componente distinta do referido acordo, que obrigue o Conselho a basear-se, designadamente, no artigo 37.º TUE e no artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE para tomar essa mesma posição. Por conseguinte, nada justificava que o Conselho excluísse do objeto da Decisão 2020/245 a posição em questão, na medida em esta diz respeito à aplicação do título II do mesmo acordo, e adotasse uma decisão distinta ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, que tem por objeto definir a referida posição na medida em que diz respeito a essa mesma aplicação.

O Tribunal de Justiça decide, no entanto, com um objetivo de segurança jurídica, manter os efeitos das decisões anuladas, enquanto se aguarda a adoção pelo Conselho de uma nova decisão compatível com o acórdão.

NOTA: O recurso de anulação destina-se a obter a anulação dos atos das instituições da União contrários ao direito da União. Os Estados-Membros, as instituições e os particulares podem, sob certas condições, interpor no Tribunal de Justiça ou no Tribunal Geral um recurso de anulação. Se o recurso for julgado procedente, o ato é anulado. A instituição em causa deve providenciar no sentido de colmatar o eventual vazio jurídico criado pela anulação do ato.

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

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

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