



SELEÇÃO DOS PRINCIPAIS ACÓRDÃOS

ANO 2022

Coleção dos resumos da Direção
da Investigação e da
Documentação



Prefácio	10
Capítulo 1 — Tribunal de Justiça	11
I. Valores da União Europeia	11
Acórdão de 16 de fevereiro de 2022 (Tribunal Pleno), Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97).....	11
Acórdão de 16 de fevereiro de 2022 (Tribunal Pleno), Hungria/Parlamento e Conselho (C-157/21, EU:C:2022:98).....	15
II. Saída de um Estado-Membro da União Europeia	19
Acórdão de 9 de junho de 2022 (Grande Secção), Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449).....	19
III. Direitos Fundamentais	23
1. Direito à ação e direito a aceder a um tribunal imparcial	23
Acórdão de 29 de março de 2022 (Grande Secção), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235) .	23
Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Deutsche Umwelthilfe (Homologação dos veículos a motor) (C-873/19, EU:C:2022:857)	26
2. Princípio <i>ne bis in idem</i>	29
Acórdão de 22 de março de 2022 (Grande Secção), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)	29
Acórdão de 22 de março de 2022 (Grande Secção), Nordzucker e o. (C-151/20, EU:C:2022:203)....	32
Acórdão de 28 de outubro de 2022 (Grande Secção), Generalstaatsanwaltschaft München (Extradução e <i>ne bis in idem</i>) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852).....	34
3. Liberdade de expressão e direito à informação	37
Acórdão de 26 de abril de 2022 (Grande Secção), Polónia/Parlamento e Conselho (C-401/19, EU:C:2022:297)	37
4. Proteção dos dados pessoais.....	40
a. Conservação dos dados pessoais.....	40
Acórdão de 5 de abril de 2022 (Grande Secção), Commissioner of An Garda Síochána e o. (140/20, EU:C:2022:258)	40
Acórdão de 21 de junho de 2022 (Grande Secção), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491)	43
b. Tratamento de dados pessoais no setor financeiro	49
Acórdão de 20 de setembro de 2022 (Grande Secção), VD e SR (C-339/20 e C-397/20, EU:C:2022:703)	49
Acórdão de 22 de novembro de 2022 (Grande Secção), Luxembourg Business Registers (C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912)	53
c. Pedido de supressão de referências num motor de pesquisa	57
Acórdão de 8 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Google (Supressão de um conteúdo pretensamente inexato) (C-460/20, EU:C:2022:962).....	57
d. Ações contra os tratamentos de dados contrários ao RGPD.....	61
Acórdão de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322).....	61
IV. Cidadania da União	65
1. Perda da cidadania europeia devido à perda da nacionalidade de um Estado-Membro	65
Acórdão de 18 de janeiro de 2022 (Grande Secção), Wiener Landesregierung (Revogação de uma garantia de naturalização) (C-118/20, EU:C:2022:34)	65
2. Direito de livre circulação e de livre residência no território dos Estados-Membros.....	68

	Acórdão de 10 de março de 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Cobertura extensa de seguro de doença) (C-247/20, EU:C:2022:177).....	68
3.	Direito de residência derivado dos nacionais de um país terceiro, membros da família de um cidadão da União	70
	Acórdão de 5 de maio de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residência de um membro da família — Insuficiência de recursos) (C-451/19 e C-532/19, EU:C:2022:354)	70
4.	Discriminação em razão da nacionalidade.....	74
	Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Pedido de extradição para a Bósnia-Herzegovina) (Grande Secção) (C-237/21, EU:C:2022:1017).....	74
V.	Disposições institucionais.....	78
1.	Sede das instituições e dos organismos da União	78
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Itália e Comune di Milano/Conselho (Sede da Agência Europeia dos Medicamentos) (C-59/18 e C-182/18, EU:C:2022:567).....	78
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Itália e Comune di Milano/Conselho e Parlamento (Sede da Agência Europeia dos Medicamentos) (C-106/19 e C-232/19, EU:C:2022:568)	78
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Parlamento/Conselho (Sede da Autoridade Europeia do Trabalho) (C-743/19, EU:C:2022:569).....	78
2.	Competências das instituições europeias	82
	Acórdão de 22 de novembro de 2022 (Grande Secção), Comissão/Conselho (Adesão ao Ato de Genebra) (C-24/20, EU:C:2022:911)	82
VI.	Disposições financeiras.....	86
	Acórdão de 8 de março de 2022 (Grande Secção), Comissão/Reino Unido (Luta contra a fraude por subavaliação) (C-213/19, EU:C:2022:167).....	86
VII.	Direito da União e direito nacional.....	91
	Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99).....	91
	Acórdão de 10 de março de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)	94
	Acórdão de 28 de junho de 2022 (Grande Secção), Comissão/Espanha (Violação do direito da União pelo legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503).....	96
VIII.	Liberdades de circulação	100
1.	Livre circulação dos trabalhadores.....	100
	Acórdão de 16 de junho de 2022, Sosiaali- ja terveysturva- ja valvontavirasto (Psicoterapeutas) (C-577/20, EU:C:2022:467)	100
2.	Liberdade de estabelecimento	102
	Acórdão de 7 de setembro de 2022 (Grande Secção), Cilevičs e o. (C-391/20, EU:C:2022:638).....	102
IX.	Controlo nas fronteiras, asilo e imigração.....	105
1.	Política de asilo	105
	Acórdão de 1 de agosto de 2022 (Grande Secção), Bundesrepublik Deutschland (Filho de refugiados nascido fora do Estado de acolhimento) (C-720/20, EU:C:2022:603)	105
	Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Exame oficioso da detenção) (C-704/20 e C-39/21, EU:C:2022:858)	107
2.	Controlos nas fronteiras.....	110
	Acórdão de 26 de abril de 2022 (Grande Secção), Landespolizeidirektion Steiermark (Duração máxima do controlo nas fronteiras internas) (C-368/20 e C-369/20, EU:C:2022:298).....	110
3.	Operações de assistência humanitária no mar	113

	Acórdão de 1 de agosto de 2022 (Grande Secção), Sea Watch (C-14/21 e C-15/21, EU:C:2022:604)	113
X.	Cooperação judiciária em matéria penal	117
1.	Mandado de detenção europeu	117
	Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), Openbaar Ministerie (Tribunal estabelecido por lei no Estado-Membro de emissão) (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)	117
	Acórdão de 14 de julho de 2022, Procureur général près la cour d’appel d’Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)	119
2.	Direito de assistir ao seu próprio processo	121
	Acórdão de 19 de maio de 2022, Spetsializirana prokuratura (Julgamento de um arguido em fuga) (C-569/20, EU:C:2022:401)	121
3.	Direito à interpretação e à tradução no âmbito dos processos penais	124
	Acórdão de 1 de agosto de 2022, TL (Falta de intérprete e de tradução) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	124
XI.	Cooperação judiciária em matéria civil	127
1.	Regulamento n.º 44/2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial	127
	Acórdão de 20 de junho de 2022 (Grande Secção), London Steam-Ship Owners’ Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	127
2.	Regulamento n.º 2201/2003 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental	130
	Acórdão de 1 de agosto de 2022, MPA (Residência habitual — Estado terceiro) (C-501/20, EU:C:2022:619)	130
3.	Regulamento 2015/848 relativo aos processos de insolvência	132
	Acórdão de 24 de março de 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)	132
XII.	Concorrência	135
1.	Abuso de posição dominante (artigo 102.ºTFUE)	135
	Acórdão de 12 de maio de 2022, Servizio Elettrico Nazionale e o. (C-377/20, EU:C:2022:379)	135
2.	Auxílios de Estado	138
	Acórdão de 25 de janeiro de 2022 (Grande Secção), Commission/European Food e o. (C-638/19 P, EU:C:2022:50)	138
	Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão (C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859)	140
XIII.	Aproximação das legislações	144
1.	Propriedade intelectual e industrial	144
	Acórdão de 24 de março de 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	144
	Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Louboutin (Utilização de um sinal contrafeito num sítio de comércio eletrónico) (C-148/21 e C-184/21, EU:C:2022:1016)	146
2.	Produtos do tabaco	149
	Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), Stichting Rookpreventie Jeugd e o. (C-160/20, EU:C:2022:101)	149
3.	Veículos a motor	152
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)	152
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)	152
	Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	153

4.	Divulgação de informações privilegiadas no setor financeiro	157
	Acórdão de 15 de março de 2022 (Grande Secção), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	157
5.	Cooperação administrativa no domínio fiscal	160
	Acórdão de 8 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Orde van Vlaamse Balies e o. (C-694/20, EU:C:2022:963)	160
XIV.	Política económica e monetária.....	164
	Acórdão de 13 de setembro de 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670).....	164
XV.	Política social	167
1.	Organização do tempo de trabalho	167
	Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, EU:C:2022:117)	167
2.	Proteção dos trabalhadores temporários	169
	Acórdão de 15 de dezembro de 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)	169
3.	Envolvimento dos trabalhadores numa sociedade europeia	171
	Acórdão de 18 de outubro de 2022 (Grande Secção), IG Metall et ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800)	171
XVI.	Saúde pública	174
	Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014)	174
XVII.	Proteção dos consumidores	178
	Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394)	178
	Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), SPV 1503 e o. (C-693/19 e C-831/19, EU:C:2022:395)	178
	Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	178
	Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397)	178
XVIII.	Ambiente	182
1.	Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos.....	182
	Acórdão de 25 de janeiro de 2022 (Grande Secção), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)..	182
2.	Qualidade do ar	184
	Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição do ar) (C-61/21, EU:C:2022:1015)..	184
Capítulo 2 — Tribunal Geral		187
I.	Contencioso da União.....	187
1.	Representação por um advogado autorizado a exercer unicamente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido.....	187
	Despacho de 20 de junho de 2022, Natixis/Comissão (T-449/21, EU:T:2022:394)	187
2.	Ações por responsabilidade extracontratual	189
	Acórdão de 23 de fevereiro de 2022, United Parcel Service/Comissão (T-834/17, EU:T:2022:84)..	189
3.	Contencioso contratual.....	193
	Acórdão de 13 de julho de 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454).....	193
II.	Direito institucional — Procuradoria Europeia	196

	Acórdão de 12 de janeiro de 2022, Verelst/Conselho (T-647/20, EU:T:2022:5).....	196
III.	Concorrência	199
1.	Acordos, decisões e práticas concertadas (artigo 101.º TFUE).....	199
	Acórdão de 2 de fevereiro de 2022, Scania e o./Comissão (T-799/17, EU:T:2022:48).....	199
2.	Abuso de posição dominante (artigo 102.º TFUE)	202
	Acórdão de 19 de janeiro de 2022, Deutsche Telekom/Comissão (T-610/19, EU:T:2022:15).....	202
	Acórdão de 26 de janeiro de 2022, Intel Corporation/Comissão (T-286/09, EU:T:2022:19)	204
	Acórdão de 15 de junho de 2022, Qualcomm/Comissão (Qualcomm — pagamentos de exclusividade) (T-235/18, EU:T:2022:358)	208
	Acórdão de 14 de setembro de 2022, Google e Alphabet/Comissão (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541).....	211
3.	Contributos no domínio das concentrações	216
	Acórdão de 13 de julho de 2022, Illumina/Comissão (T-227/21, EU:T:2022:447).....	216
4.	Auxílios de Estado.....	220
	Acórdão de 4 de maio de 2022, Wizz Air Hungary/Comissão (TAROM; auxílio de emergência) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	220
	Acórdão de 18 de maio de 2022, Ryanair/Comissão (Condor; auxílio de emergência) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	222
	Acórdão de 8 de junho de 2022, Reino Unido e ITV/Comissão (T-363/19 e T-456/19, EU:T:2022:349)	225
	Acórdão de 30 de novembro de 2022, Áustria/Comissão (T-101/18, EU:T:2022:728).....	227
IV.	Propriedade intelectual	230
1.	Marca da União Europeia	230
	Acórdão de 8 de junho de 2022, Muschaweck/EUIPO — Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345) ..	230
	Acórdão de 6 de julho de 2022, Zdút/EUIPO — Nehera e o. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430) ..	232
2.	Desenhos ou modelos	233
	Acórdão de 27 de abril de 2022, Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (Calha de escoamento de chuveiro) (T-327/20, EU:T:2022:263)	233
V.	Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas	236
1.	Ucrânia.....	236
	Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho (T-125/22, EU:T:2022:483).....	236
2.	Síria.....	240
	Acórdão de 18 de maio de 2022, Foz/Conselho (T-296/20, EU:T:2022:298).....	240
3.	República Democrática do Congo	242
	Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-108/21, EU:T:2022:253).....	242
4.	Luta contra o terrorismo	243
	Acórdão de 30 de novembro de 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Conselho (processos apensos T-148/19 e T-316/14 RENV EU:T:2022:727).....	243
VI.	Coesão económica, social e territorial	248
	Acórdão de 22 de junho de 2022, Itália/Comissão (T-357/19, EU:T:2022:385)	248
VII.	Proteção de dados pessoais.....	252
	Acórdão de 27 de abril de 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261).....	252
VIII.	Saúde pública	254

	Acórdão de 27 de abril de 2022, Roos e o./Parlamento (T-710/21, T-722/21 e T-723/21, EU:T:2022:262).....	254
	Acórdão de 23 de novembro de 2022, CWS Powder Coatings/Comissão (processos apensos T-279/20, T-288/20 e T-283/20, EU:T:2022:725)	256
IX.	Energia	259
	Acórdão de 7 de setembro de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509)	259
X.	Política comercial comum.....	263
	Acórdão de 18 de maio de 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Comissão (T-245/19, EU:T:2022:295).....	263
XI.	Política económica e monetária.....	266
1.	Mecanismo Único de Resolução	266
	Acórdão de 1 de junho de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CUR (T-481/17, EU:T:2022:311).....	266
	Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, EU:T:2022:312) ..	266
	Acórdão de 1 de junho de 2022, Eleveté Invest Group e o./Comissão e CUR (T-523/17, EU:T:2022:313).....	266
	Acórdão de 1 de junho de 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Comissão (T-570/17, EU:T:2022:314).....	266
	Acórdão de 1 de junho de 2022, Aeris Invest/Comissão e CUR (T-628/17, EU:T:2022:315).....	267
2.	Supervisão prudencial das instituições de crédito	271
	Acórdão de 22 de junho de 2022, Anglo Austrian AAB e Belegging-Maatschappij "Far-East"/BCE (T-797/19, EU:T:2022:389).....	271
	Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, EU:T:2022:781)	273
	Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka/ BCE (T-301/19, EU:T:2022:774).....	275
	Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka e o./BCE (T-330/19, EU:T:2022:775).....	277
XII.	Contratos públicos das instituições da União	279
	Acórdão de 26 de janeiro de 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28).....	279
XIII.	Orçamento e subvenções da União	282
	Acórdão de 29 de junho de 2022, LA International Cooperation/Comissão (T-609/20, EU:T:2022:407).....	282
XIV.	Acesso aos documentos das instituições	284
1.	Exceção relativa à proteção dos processos judiciais.....	284
	Acórdão de 12 de outubro de 2022, Saure/Comissão (T-524/21, EU:T:2022:632).....	284
2.	Exceção relativa às atividades de inspeção, inquérito e auditoria	286
	Acórdão de 28 de setembro de 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, EU:T:2022:586)	286
3.	Exceção relativa à proteção do processo decisório	289
	Acórdão de 14 de setembro de 2022, Pollinis France/Comissão (T-371/20 e T-554/20, EU:T:2022:556).....	289
XV.	Função pública	292
1.	Inexistência de litígio entre a União e um dos seus agentes	292
	Despacho de 13 de junho de 2022, Mendes de Almeida/Conselho (T-334/21, EU:T:2022:375)	292
2.	Subsídio de reinstalação.....	294
	Acórdão de 7 de setembro de 2022, LR/BEI (T-529/20, EU:T:2022:523)	294
3.	Rescisão de um contrato de trabalho	296

	Acórdão de 5 de outubro de 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603)	296
XVI.	Pedidos de medidas provisórias.....	299
	Despacho de 30 de março de 2022, RT France/Conselho (T-125/22 R, não publicado, EU:T:2022:199).....	299
	Despacho de 31 de março de 2022, AL/Conselho (T-22/22 R, não publicado, EU:T:2022:200).....	301
	Despacho de 25 de abril de 2022, HB/Comissão (T-408/21 R, não publicado, EU:T:2022:241)	303
	Despacho de 30 de maio de 2022, OT/Conselho (T-193/22 R, não publicado, EU:T:2022:307)	305
	Despacho de 8 de junho de 2022, Hungria/Comissão (T-104/22 R, não publicado, EU:T:2022:351)	308
	Despacho de 20 de outubro de 2022, PB/Comissão (T-407/21 R, não publicado, EU:T:2022:655)	309

Prefácio

A *Seleção dos principais acórdãos* é uma nova publicação anual, destinada a tornar a jurisprudência das jurisdições da União Europeia mais visível e acessível. Reúne uma coleção dos resumos das principais decisões do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral da União Europeia, redigidos pela Direção da Investigação e da Documentação.

Inscrevendo-se assim numa nova política de difusão da jurisprudência, a *Seleção dos principais acórdãos* pretende responder às novas exigências de comunicação sobre a atividade jurisdicional e apresenta, para os profissionais do Direito, as principais evoluções verificadas na jurisprudência do ano anterior.

Baseando-se numa seleção das decisões efetuada pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral, esta edição oferece uma análise sintética das principais novidades da jurisprudência do ano transato. Estas últimas são apresentadas sob a forma dos referidos resumos, agrupados em temas que se inspiraram na estrutura dos Tratados da União. Para cada resumo, uma hiperligação remete para o texto da decisão.

Integralmente disponível em formato digital, a *Seleção dos principais acórdãos* foi *ab initio* concebida como uma ferramenta que se inscreve num contexto digital, no âmbito da política de digitalização da Instituição.

Celestina Iannone
Diretora
Investigação e Documentação

Capítulo 1 — Tribunal de Justiça

I. Valores da União Europeia

Acórdão de 16 de fevereiro de 2022 (Tribunal Pleno), Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

«Recurso de anulação — Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União Europeia — Proteção do orçamento da União em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro — Base jurídica — Artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE — Alegada violação do artigo 7.º TUE e do artigo 269.º TFUE — Alegadas violações do artigo 4.º, n.º 1, do artigo 5.º, n.º 2, e do artigo 13.º, n.º 2, TUE, bem como dos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados»

O Regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020 ¹, criou um «mecanismo horizontal de condicionalidade» destinado a proteger o orçamento da União Europeia em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro. Para o efeito, este regulamento permite ao Conselho da União Europeia, sob proposta da Comissão Europeia, adotar, nas condições nele definidas, medidas de proteção adequadas, como a suspensão dos pagamentos a cargo do orçamento da União ou a suspensão da aprovação de um ou mais programas a cargo desse orçamento. O regulamento impugnado sujeita a adoção de tais medidas à apresentação de elementos concretos adequados a demonstrar não só a existência de uma violação dos princípios do Estado de direito, mas também o impacto desta última na execução do orçamento da União.

O regulamento impugnado inscreve-se no prolongamento de uma série de iniciativas que incidem, mais genericamente, sobre a proteção do Estado de direito nos Estados-Membros ² e que visavam dar resposta, no âmbito da União, às preocupações crescentes relativas ao respeito, por vários Estados-Membros, dos valores comuns da União, conforme enunciados no artigo 2.º TUE ³.

A Hungria, apoiada pela República da Polónia ⁴, interpôs um recurso destinado, a título principal, à anulação do regulamento impugnado e, a título subsidiário, à anulação de algumas das suas disposições. Em apoio dos seus pedidos, alegou, no essencial, que este regulamento, embora formalmente apresentado como um ato abrangido pelas disposições financeiras referidas no

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO 2020, L 433I, p. 1; retificação no JO 2021, L 373, p. 94; a seguir «regulamento impugnado»).

² V., em especial, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 17 de julho de 2019, «Reforçar o Estado de direito na União Plano de Ação», COM(2019) 343 final, consecutiva à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 11 de março de 2014, «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», COM(2014) 158 final.

³ Os valores fundadores da União e comuns aos Estados-Membros, enunciados no artigo 2.º TUE, compreendem os valores de respeito pela dignidade humana, pela liberdade, pela democracia, pela igualdade, pelo Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, pela não discriminação, pela tolerância, pela justiça, pela solidariedade e pela igualdade entre homens e mulheres.

⁴ A República da Polónia interpôs, também, um recurso de anulação do Regulamento 2020/2092 (processo C-157/21).

artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE, visa, na realidade, penalizar, enquanto tal, qualquer violação, por um Estado-Membro, dos princípios do Estado de direito, cujas exigências são, em todo o caso, insuficientemente precisas. Por conseguinte, a Hungria baseia o seu recurso, nomeadamente, na incompetência da União para adotar este regulamento, tanto devido à falta de base jurídica como à evasão ao procedimento previsto no artigo 7.º TUE, bem como na violação das exigências do princípio da segurança jurídica.

Assim, chamado a pronunciar-se sobre as competências da União para defender o seu orçamento e os seus interesses financeiros contra prejuízos que podem resultar de violações de valores enunciados no artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça considerou que este processo apresenta uma importância fundamental que justifica a sua atribuição ao Tribunal Pleno. Pelas mesmas razões, foi deferido o pedido do Parlamento Europeu no sentido de este processo ser tratado com tramitação acelerada. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça nega provimento na íntegra ao recurso de anulação interposto pela Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de analisar o mérito do recurso, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o pedido do Conselho de não serem tomadas em consideração diferentes passagens da petição da Hungria, na medida em que se baseiam em elementos retirados de um parecer confidencial do Serviço Jurídico do Conselho assim divulgado sem a autorização exigida. A este respeito, o Tribunal de Justiça confirma que, em princípio, a instituição em causa pode sujeitar a apresentação em tribunal desse documento interno a autorização prévia. No entanto, na hipótese de o parecer jurídico em causa dizer respeito a um processo legislativo, como no caso em apreço, há que ter em conta o princípio da transparência, uma vez que a divulgação desse parecer é suscetível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo. Assim, o interesse público superior ligado à transparência e à abertura do processo legislativo prevalece, em princípio, sobre o interesse das instituições, no que respeita à divulgação de um parecer jurídico interno. No caso em apreço, uma vez que o Conselho não demonstrou o caráter particularmente sensível do parecer em causa ou um alcance particularmente amplo que extravase o quadro do processo legislativo em causa, o Tribunal de Justiça indefere, consequentemente, o pedido do Conselho.

Quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça procede, em primeiro lugar, à análise dos fundamentos invocados em apoio dos pedidos principais destinados à anulação total do regulamento impugnado, relativos, por um lado, à incompetência da União para adotar este regulamento e, por outro, à violação do princípio da segurança jurídica.

No que respeita, por um lado, à base jurídica do regulamento impugnado, o Tribunal de Justiça salienta que o procedimento previsto neste regulamento só pode ser iniciado no caso de existirem motivos razoáveis para considerar não só que ocorrem violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro mas sobretudo que essas violações afetam ou apresentam um sério risco de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos seus interesses financeiros. Além disso, as medidas que podem ser adotadas ao abrigo do regulamento impugnado dizem exclusivamente respeito à execução do orçamento da União e são todas suscetíveis de limitar o financiamento a partir desse orçamento em função da incidência no mesmo dessa afetação ou desse risco sério. Por conseguinte, o regulamento impugnado visa proteger o orçamento da União contra prejuízos que decorram de forma suficientemente direta de violações dos princípios do Estado de direito, e não penalizar, em si, tais violações.

Em resposta à argumentação da Hungria, segundo a qual uma regra financeira não pode ter por objeto precisar a extensão das exigências inerentes aos valores referidos no artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça recorda que o respeito, pelos Estados-Membros, dos valores comuns nos quais a União se baseia, que foram identificados e são partilhados por estes e que definem a própria identidade da União como ordem jurídica comum a esses Estados, entre os quais o Estado de direito e a solidariedade, justifica a confiança mútua entre esses Estados. Como este respeito constitui assim um

requisito para o gozo de todos os direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, a União deve poder, dentro dos limites das suas atribuições, defender esses valores.

Quanto a este aspeto, o Tribunal de Justiça precisa, por um lado, que o respeito destes valores não pode ser reduzido a uma obrigação a que um Estado candidato está vinculado para aderir à União e de que se pode desvincular após a sua adesão. Por outro lado, sublinha que o orçamento da União é um dos principais instrumentos que permitem concretizar, nas políticas e ações da União, o princípio fundamental da solidariedade entre Estados-Membros e que a aplicação deste princípio, através desse orçamento, assenta na confiança mútua que estes últimos têm na utilização responsável dos recursos comuns inscritos no referido orçamento.

Ora, a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da União podem ser gravemente postos em causa por violações dos princípios do Estado de direito praticadas num Estado-Membro. Com efeito, essas violações podem ter como consequência, nomeadamente, a falta de garantia de que as despesas cobertas pelo orçamento da União preenchem todas as condições de financiamento previstas no direito da União e, portanto, cumprem aos objetivos prosseguidos pela União quando financia essas despesas.

Por conseguinte, um «mecanismo de condicionalidade horizontal», como o criado pelo regulamento impugnado, que sujeita o acesso ao financiamento do orçamento da União ao respeito, por um Estado-Membro, dos princípios do Estado de direito, pode enquadrar-se na competência conferida pelos Tratados à União para estabelecer «regras financeiras» relativas à execução do orçamento da União. O Tribunal de Justiça precisa que fazem parte integrante desse mecanismo, enquanto elementos constitutivos deste, as disposições do regulamento impugnado que identificam esses princípios, que fornecem uma enumeração de casos que podem ser indicativos da violação dos referidos princípios, que precisam as situações ou comportamentos que devem ser afetados por essas violações e que definem a natureza e o alcance das medidas de proteção que podem, eventualmente, ser adotadas.

Em seguida, no que respeita à acusação relativa a um alegado desvio ao procedimento previsto no artigo 7.º TUE e às disposições do artigo 269.º TFUE, o Tribunal de Justiça afasta a argumentação da Hungria segundo a qual só o procedimento previsto no artigo 7.º TUE confere às instituições da União competência para examinar, declarar e, sendo caso disso, penalizar as violações dos valores constantes do artigo 2.º TUE num Estado-Membro. Com efeito, além do procedimento previsto no artigo 7.º TUE, numerosas disposições dos Tratados, frequentemente concretizadas por diversos atos de direito derivado, conferem às instituições da União competência para examinar, declarar e, sendo caso disso, penalizar violações dos valores constantes do artigo 2.º TUE praticadas num Estado-Membro.

Ademais, o Tribunal de Justiça observa que o procedimento previsto no artigo 7.º TUE tem por finalidade permitir ao Conselho penalizar violações graves e persistentes de cada um dos valores comuns em que se funda a União e que definem a sua identidade, com vista, nomeadamente, a obrigar o Estado-Membro em causa a pôr termo a essas violações. Em contrapartida, o regulamento impugnado visa proteger o orçamento da União, e apenas em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro que afete ou apresente um sério risco de afetar a boa execução desse orçamento. Além disso, o procedimento previsto no artigo 7.º TUE e o procedimento instituído pelo regulamento impugnado distinguem-se em relação ao objeto, às condições para a sua instauração, às condições para a adoção e para o levantamento das medidas previstas, bem como à natureza destas últimas. Por conseguinte, estes dois procedimentos prosseguem finalidades diferentes e têm objetos claramente distintos. Daqui resulta, por outro lado, que também não se pode considerar que o procedimento instituído pelo regulamento impugnado se destina a contornar a limitação da competência geral do Tribunal de Justiça, prevista no artigo 269.º TFUE, uma vez que a sua redação visa apenas a fiscalização da legalidade de um ato adotado pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho ao abrigo do artigo 7.º TUE.

Por último, dado que o regulamento impugnado só permite à Comissão e ao Conselho examinar situações ou condutas imputáveis às autoridades de um Estado-Membro que se afigurem pertinentes para a boa execução do orçamento da União, os poderes conferidos a essas instituições por este regulamento não excedem os limites das competências atribuídas à União.

Por outro lado, no âmbito do exame do fundamento relativo à violação do princípio da segurança jurídica, o Tribunal de Justiça considera desprovida de fundamento a argumentação desenvolvida pela Hungria, a respeito da falta de precisão de que enferma o regulamento impugnado, tanto no que respeita aos critérios relativos às condições de instauração do procedimento como no que respeita à escolha e ao alcance das medidas a adotar. A este respeito, o Tribunal de Justiça observa, antes de mais, que os princípios que figuram no regulamento impugnado, enquanto elementos constitutivos do conceito de «Estado de direito»⁵, foram amplamente desenvolvidos na sua jurisprudência, que estes princípios têm origem em valores comuns igualmente reconhecidos e igualmente aplicados pelos Estados-Membros nas suas próprias ordens jurídicas e que decorrem de um conceito de «Estado de direito» que os Estados-Membros partilham e a que aderem como valor comum às suas tradições constitucionais. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considera que os Estados-Membros podem determinar com suficiente precisão o conteúdo essencial e as exigências decorrentes de cada um desses princípios.

No que respeita, mais especificamente, aos critérios relativos às condições de instauração do procedimento e à escolha e ao alcance das medidas a adotar, o Tribunal de Justiça especifica que o regulamento impugnado exige, para a adoção das medidas de proteção que prevê, que seja estabelecido um nexo real entre uma violação de um princípio do Estado de direito e uma afetação ou um risco sério de afetação da boa gestão financeira da União ou dos seus interesses financeiros, e que essa violação deva dizer respeito a uma situação ou a um comportamento imputável a uma autoridade de um Estado-Membro e pertinente para a boa execução do orçamento da União. Além disso, observa que o conceito de «risco sério» é especificado na regulamentação financeira da União e recorda que as medidas de proteção que podem ser adotadas devem ser estritamente proporcionadas ao impacto da violação verificada no orçamento da União. Em particular, segundo o Tribunal de Justiça, só na medida do estritamente necessário para alcançar o objetivo de proteção desse orçamento no seu todo é que essas medidas podem visar ações e programas diferentes dos afetados por essa violação. Por último, verificando que a Comissão deve respeitar, sob a fiscalização do juiz da União, exigências processuais rigorosas, que implicam, nomeadamente, várias consultas com o Estado-Membro em causa, o Tribunal de Justiça conclui que o regulamento impugnado satisfaz as exigências do princípio da segurança jurídica.

O Tribunal de Justiça examina, em segundo lugar, os pedidos subsidiários de anulação parcial do regulamento impugnado. A este respeito, o Tribunal de Justiça decide, por um lado, que a anulação do artigo 4.º, n.º 1, do regulamento impugnado teria por efeito alterar a substância deste regulamento, uma vez que esta disposição precisa as condições exigidas para permitir a adoção das medidas de proteção previstas neste regulamento, pelo que o pedido de anulação desta única disposição deve ser considerado inadmissível. Por outro lado, o Tribunal de Justiça considera improcedentes as acusações dirigidas a uma série de outras disposições do regulamento impugnado, relativas à falta de base jurídica e a violações tanto das disposições do direito da União sobre os défices públicos como dos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da igualdade dos

⁵ Nos termos do artigo 2.º, alínea a), do regulamento impugnado, o conceito de «Estado de direito» abrange «o princípio da legalidade, que pressupõe um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade do poder executivo, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei».

Estados-Membros perante os Tratados. Por conseguinte, nega provimento aos pedidos subsidiários na íntegra, bem como à totalidade do recurso interposto pela Hungria.

Acórdão de 16 de fevereiro de 2022 (Tribunal Pleno), Hungria/Parlamento e Conselho (C-157/21, [EU:C:2022:98](#))

«Recurso de anulação — Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União Europeia — Proteção do orçamento da União em caso de violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro — Base jurídica — Artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE — Artigo 311.º TFUE — Artigo 312.º TFUE — Alegada violação do artigo 7.º TUE e do artigo 269.º TFUE — Alegadas violações do artigo 4.º, n.º 1, do artigo 5.º, n.º 2, do artigo 13.º, n.º 2, TUE, do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, bem como dos princípios da atribuição, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados — Alegação de desvio de poder»

O regulamento 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020 ⁶, inscreve-se no prolongamento de uma série de iniciativas que incidem, mais genericamente, sobre a proteção do Estado de direito nos Estados-Membros ⁷ e que visavam dar resposta, a nível da União, às preocupações crescentes relativas ao respeito, por vários Estados-Membros, dos valores comuns da União, conforme enunciados no artigo 2.º TUE ⁸.

A República da Polónia, apoiada pela Hungria ⁹, interpôs um recurso de anulação do regulamento impugnado. Em apoio dos seus pedidos, alegou, no essencial, que este regulamento, embora formalmente apresentado como um ato abrangido pelas disposições financeiras referidas no artigo 322.º, n.º 1, alínea a), TFUE, visa, na realidade, penalizar, enquanto tal, qualquer violação, por um Estado-Membro, dos princípios do Estado de direito, cujas exigências são, em todo o caso, insuficientemente precisas. Por conseguinte, a Polónia baseia o seu recurso, nomeadamente, na incompetência da União para adotar esse regulamento, tanto devido à falta de base jurídica como à evasão ao procedimento previsto no artigo 7.º TUE, bem como na violação dos limites inerentes às competências da União e do princípio da segurança jurídica.

Assim, chamado a pronunciar-se sobre as competências da União para defender o seu orçamento e interesses financeiros contra prejuízos que podem resultar de violações de valores enunciados no artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça considerou que este processo apresenta uma importância fundamental que justifica a sua atribuição ao Tribunal Pleno. Pelas mesmas razões, foi deferido o

⁶ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO 2020, L 4331, p. 1; retificação no JO 2021, L 373, p. 94; a seguir «regulamento impugnado»).

⁷ V., em especial, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 17 de julho de 2019, «Reforçar o Estado de direito na União Plano de Ação», COM(2019) 343 final, consecutiva à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 11 de março de 2014, «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», COM(2014) 158 final.

⁸ Os valores fundadores da União e comuns aos Estados-Membros, enunciados no artigo 2.º TUE, compreendem os valores de respeito da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

⁹ A Hungria interpôs, também, um recurso de anulação do Regulamento 2020/2092 (processo C-156/21).

pedido do Parlamento Europeu no sentido de este processo ser submetido a tramitação acelerada. Nestas condições, o Tribunal de Justiça nega provimento na íntegra ao recurso de anulação interposto pela Polónia.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de analisar o mérito do recurso, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o pedido do Conselho de não ter em conta diferentes passagens da petição da Polónia, na medida em que se baseiam em elementos retirados de um parecer confidencial do Serviço Jurídico do Conselho assim divulgado sem a autorização exigida. A este respeito, o Tribunal de Justiça confirma que, em princípio, a instituição em causa pode sujeitar a apresentação em tribunal desse documento interno a autorização prévia. No entanto, na hipótese de o parecer jurídico em causa dizer respeito a um processo legislativo, como no caso em apreço, há que ter em conta o princípio da transparência, uma vez que a divulgação desse parecer é suscetível de aumentar a transparência e a abertura do processo legislativo. Assim, o interesse público superior ligado à transparência e à abertura do processo legislativo prevalece, em princípio, sobre o interesse das instituições, no que respeita à divulgação de um parecer jurídico interno. No caso em apreço, uma vez que o Conselho não demonstrou o carácter particularmente sensível do parecer em causa ou um alcance particularmente amplo que extravase o quadro do processo legislativo em causa, o Tribunal de Justiça indefere, consequentemente, o pedido do Conselho.

Quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça procede, em primeiro lugar, ao exame conjunto dos fundamentos relativos à incompetência da União para adotar o regulamento impugnado.

No que respeita, antes de mais, à base jurídica do regulamento impugnado, o Tribunal de Justiça salienta que o procedimento previsto neste regulamento só pode ser iniciado no caso de existirem motivos razoáveis para considerar não só que ocorrem violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro mas sobretudo que essas violações afetam ou apresentam um sério risco de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos seus interesses financeiros. Além disso, as medidas que podem ser adotadas ao abrigo do regulamento impugnado dizem exclusivamente respeito à execução do orçamento da União e são todas suscetíveis de limitar o financiamento a partir desse orçamento em função da incidência no mesmo dessa afetação ou desse risco sério. Por conseguinte, o regulamento impugnado visa proteger o orçamento da União contra prejuízos que decorram de forma suficientemente direta de violações dos princípios do Estado de direito, e não penalizar, em si, tais violações.

Em resposta à argumentação da Polónia, segundo a qual uma regra financeira não pode ter por objeto precisar a extensão das exigências inerentes aos valores referidos no artigo 2.º TUE, o Tribunal de Justiça recorda que o respeito, pelos Estados-Membros, dos valores comuns nos quais a União se baseia, que foram identificados e são partilhados por estes e que definem a própria identidade da União como ordem jurídica comum a esses Estados, entre os quais o Estado de direito e a solidariedade, justifica a confiança mútua entre esses Estados. Constituindo assim este respeito um requisito para o gozo de todos os direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, a União deve poder, dentro dos limites das suas atribuições, defender esses valores.

Quanto a este aspeto, o Tribunal de Justiça especifica, por um lado, que o respeito destes valores não pode ser reduzido a uma obrigação a que um Estado candidato se vincula para aderir à União e de que se pode desvincular após a sua adesão. Por outro lado, sublinha que o orçamento da União é um dos principais instrumentos que permitem concretizar, nas políticas e ações da União, o princípio fundamental da solidariedade entre Estados-Membros e que a aplicação deste princípio, através desse orçamento, assenta na confiança mútua que estes últimos têm na utilização responsável dos recursos comuns inscritos no referido orçamento.

Ora, a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da União podem ser gravemente postos em causa por violações dos princípios do Estado de direito praticadas num Estado-Membro. Com efeito, essas violações podem ter como consequência, nomeadamente, a falta

de garantia de que as despesas cobertas pelo orçamento da União preenchem todas as condições de financiamento previstas no direito da União e, portanto, cumprem os objetivos prosseguidos pela União quando financia essas despesas.

Por conseguinte, um «mecanismo de condicionalidade horizontal», como o criado pelo regulamento impugnado, que sujeita o acesso ao financiamento do orçamento da União ao respeito, por um Estado-Membro, dos princípios do Estado de direito, pode enquadrar-se na competência conferida pelos Tratados à União para estabelecer «regras financeiras» relativas à execução do orçamento da União. O Tribunal de Justiça especifica que fazem parte integrante desse mecanismo, enquanto elementos constitutivos deste, as disposições do regulamento impugnado que identificam esses princípios, que fornecem uma enumeração de casos que podem ser indicativos da violação dos referidos princípios, que indicam as situações ou comportamentos que devem ser afetados por essas violações e que definem a natureza e o alcance das medidas de proteção que podem, eventualmente, ser adotadas.

Em seguida, no que respeita à acusação relativa a um alegado desvio ao procedimento previsto no artigo 7.º TUE, o Tribunal de Justiça afasta a argumentação da Polónia segundo a qual só o procedimento previsto no artigo 7.º TUE confere às instituições da União competência para examinar, declarar e, sendo caso disso, penalizar as violações dos valores constantes do artigo 2.º TUE num Estado-Membro. Com efeito, além do procedimento previsto no artigo 7.º TUE, numerosas disposições dos Tratados, frequentemente concretizadas por diversos atos de direito derivado, conferem às instituições da União competência para examinar, declarar e, sendo caso disso, penalizar violações dos valores constantes do artigo 2.º TUE praticadas num Estado-Membro.

Ademais, o Tribunal de Justiça salienta que o procedimento previsto no artigo 7.º TUE tem por finalidade permitir ao Conselho penalizar violações graves e persistentes de cada um dos valores comuns em que se funda a União e que definem a sua identidade, com vista, nomeadamente, a obrigar o Estado-Membro em causa a pôr termo a essas violações. Em contrapartida, o regulamento impugnado visa proteger o orçamento da União, e apenas em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro que afete ou apresente um sério risco de afetar a boa execução desse orçamento. Além disso, o procedimento previsto no artigo 7.º TUE e o procedimento instituído pelo regulamento impugnado distinguem-se em relação ao objeto, às condições para a sua instauração, às condições para a adoção e para o levantamento das medidas previstas, bem como à natureza destas últimas. Por conseguinte, estes dois procedimentos prosseguem finalidades diferentes e têm objetos claramente distintos. Daqui resulta, por outro lado, que também não se pode considerar que o procedimento instituído pelo regulamento impugnado se destina a contornar a limitação da competência geral do Tribunal de Justiça, prevista no artigo 269.º TFUE, uma vez que a sua redação visa apenas a fiscalização da legalidade de um ato adotado pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho ao abrigo do artigo 7.º TUE.

O Tribunal de Justiça examina, em segundo lugar, as outras alegações quanto ao mérito invocadas pela Polónia contra o regulamento impugnado.

Neste âmbito, o Tribunal de Justiça considera, antes de mais, desprovidas de fundamento as alegações da Polónia relativas à violação do princípio da atribuição e à obrigação de respeitar as funções essenciais dos Estados-Membros. Com efeito, o Tribunal de Justiça recorda que o livre exercício, pelos Estados-Membros, das competências que lhes cabem em todos os domínios que lhes são reservados só é concebível no respeito pelo direito da União. No entanto, ao exigir aos Estados-Membros que respeitem assim as obrigações que lhes incumbem por força do direito da União, a União não pretende de modo nenhum exercer ela própria essas competências nem, por conseguinte, arrogar-se essas competências.

Em seguida, no âmbito da análise dos fundamentos relativos à violação do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros, por um lado, e à violação do princípio da segurança jurídica, por outro, o Tribunal de Justiça considera igualmente desprovida de fundamento a argumentação desenvolvida pela Polónia, a respeito da falta de precisão de que enferma o regulamento impugnado,

tanto no que respeita aos critérios relativos às condições de instauração do procedimento como no que respeita à escolha e ao alcance das medidas a adotar. A este respeito, o Tribunal de Justiça observa, antes de mais, que os princípios que figuram no regulamento impugnado, enquanto elementos constitutivos do conceito de «Estado de direito»¹⁰, foram amplamente desenvolvidos na sua jurisprudência, que estes princípios têm origem em valores comuns igualmente reconhecidos e igualmente aplicados pelos Estados-Membros nas suas próprias ordens jurídicas e que decorrem de um conceito de «Estado de direito» que os Estados-Membros partilham e a que aderem como valor comum às suas tradições constitucionais. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considera que os Estados-Membros podem determinar com suficiente precisão o conteúdo essencial e as exigências decorrentes de cada um desses princípios.

No que respeita, mais especificamente, aos critérios relativos às condições de instauração do procedimento e à escolha e ao alcance das medidas a adotar, o Tribunal de Justiça especifica que o regulamento impugnado exige, para a adoção das medidas de proteção que prevê, que seja estabelecido um nexo real entre uma violação de um princípio do Estado de direito e uma afetação ou um risco sério de afetação da boa gestão financeira da União ou dos seus interesses financeiros, e que essa violação deva dizer respeito a uma situação ou a um comportamento imputável a uma autoridade de um Estado-Membro e pertinente para boa a execução do orçamento da União. Além disso, observa que o conceito de «risco sério» é especificado na regulamentação financeira da União e recorda que as medidas de proteção que podem ser adotadas devem ser estritamente proporcionadas ao impacto da violação verificada no orçamento da União. Em particular, só na medida do estritamente necessário para alcançar o objetivo de proteger esse orçamento no seu conjunto é que essas medidas podem visar ações e programas diferentes dos afetados por essa violação. Por último, verificando que a Comissão deve respeitar, sob a fiscalização do juiz da União, exigências processuais rigorosas, que implicam, nomeadamente, várias consultas com o Estado-Membro em causa, o Tribunal de Justiça conclui que o regulamento impugnado satisfaz as exigências que decorrem do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros e do princípio da segurança jurídica.

Por último, na parte em que a Polónia contesta a própria necessidade da adoção do regulamento impugnado, à luz das exigências do princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça salienta que este Estado-Membro não apresentou nenhum elemento suscetível de demonstrar que o legislador da União excedeu o amplo poder de apreciação de que dispõe a este respeito. A rejeição desta última acusação permite, assim, ao Tribunal de Justiça negar provimento ao recurso na sua totalidade.

¹⁰ Nos termos do artigo 2.º, alínea a), do regulamento impugnado, o conceito de «Estado de direito» abrange «o princípio da legalidade, que pressupõe um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, bem como os princípios da segurança jurídica, da proibição da arbitrariedade do poder executivo, da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais, da separação de poderes, e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei».

II. Saída de um Estado-Membro da União Europeia ¹¹

Acórdão de 9 de junho de 2022 (Grande Secção), Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Nacional do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte residente num Estado-Membro — Artigo 9.º TUE — Artigos 20.º e 22.º TFUE — Direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no Estado-Membro de residência — Artigo 50.º TUE — 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 — Consequências da saída de um Estado-Membro da União — Eliminação dos cadernos eleitorais no Estado-Membro de residência — Artigos 39.º e 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Validade da Decisão (UE) 2020/135»

EP, uma nacional do Reino Unido residente em França desde 1984, foi eliminada dos cadernos eleitorais franceses na sequência da entrada em vigor, em 1 de fevereiro de 2020, 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 (a seguir «Acordo de Saída») ¹².

EP contestou essa eliminação no tribunal judiciaire d'Auch (Tribunal Judicial de Auch, França) pelo facto de já não poder votar em França, devido à perda do seu estatuto de cidadã da União na sequência da saída do Reino Unido da União, nem no Reino Unido, pelo facto de já não gozar do direito de voto e de elegibilidade nesse Estado ¹³. Segundo EP, esta perda viola os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, constituindo igualmente uma discriminação entre os cidadãos da União e uma violação da sua liberdade de circulação.

O órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação a EP das disposições do Acordo de Saída constitui uma violação desproporcionada do direito fundamental de voto desta última. A este respeito, interroga-se sobre a questão de saber se o artigo 50.º TUE ¹⁴ e o Acordo de Saída devem ser interpretados no sentido de que derogam a cidadania da União dos nacionais do Reino Unido que, embora continuando sujeitos à lei desse Estado, se instalaram no território de outro Estado-Membro há mais de quinze anos e estão, por isso, privados de qualquer direito de voto. Em caso afirmativo, pergunta em que medida se deve considerar que as disposições pertinentes do Acordo de Saída ¹⁵ e do TFUE ¹⁶ permitem a esses nacionais conservar os direitos de cidadania da União de que beneficiavam antes da saída do Reino Unido da União. Questiona-se igualmente sobre a validade do

¹¹ O Acórdão de 24 de março de 2022, *Galapagos BidCo*. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)), tem igualmente de ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica XI.3. «Regulamento 2015/848 relativo aos processos de insolvência».

¹² 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 2020, L 29, p. 7).

¹³ Por força de uma norma de direito do Reino Unido segundo a qual um nacional desse Estado que resida há mais de 15 anos no estrangeiro deixa de ter o direito de participar nas eleições no Reino Unido.

¹⁴ O artigo 50.º TUE é relativo ao direito e às condições de retirada de um Estado-Membro da União Europeia.

¹⁵ Artigos 2.º, 3.º, 10.º, 12.º e 127.º do Acordo de Saída.

¹⁶ Artigos 18.º, 20.º e 21.º TFUE.

Acordo de Saída e, por conseguinte, sobre a validade da Decisão 2020/135 do Conselho relativa à celebração desse acordo ¹⁷.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declara, por um lado, que as disposições pertinentes do TUE ¹⁸ e do TFUE ¹⁹, lidas em conjugação com o Acordo de Saída, devem ser interpretadas no sentido de que, desde a saída do Reino Unido da União, os nacionais desse Estado que exerceram o seu direito de residir num Estado-Membro antes do termo do período de transição previsto nesse acordo deixaram de beneficiar do estatuto de cidadão da União. Mais concretamente, já não gozam do direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência, incluindo quando estão igualmente privados, por força do direito do Estado de que são nacionais, do direito de voto nas eleições organizadas por esse Estado. Por outro lado, o Tribunal de Justiça não identifica nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2020/135.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça recorda que a cidadania da União exige, em conformidade com o artigo 9.º TUE e o artigo 20.º, n.º 1, TFUE, a posse da nacionalidade de um Estado-Membro e que exista, portanto, um vínculo indissociável e exclusivo entre a posse da nacionalidade de um Estado-Membro e a aquisição, mas também a conservação, do estatuto de cidadão da União.

À cidadania da União estão ligados uma série de direitos ²⁰, nomeadamente o direito fundamental e individual de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros. Em particular, no que respeita aos cidadãos da União que residem num Estado-Membro de que não são nacionais, esses direitos compreendem o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no Estado-Membro onde residem, direito que é igualmente reconhecido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ²¹. Em contrapartida, nenhuma destas disposições consagra esse direito a favor dos nacionais de Estados terceiros. Por conseguinte, o facto de um particular ter exercido, quando o Estado de que é nacional era um Estado-Membro, o seu direito de circular e de permanecer livremente no território de um outro Estado-Membro não é suscetível de lhe permitir conservar o estatuto de cidadão da União e todos os direitos que lhe são associados pelo Tratado FUE se, na sequência da saída do seu Estado de origem da União, este deixar de possuir a nacionalidade de um Estado-Membro.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça recorda que, por força da sua decisão soberana, tomada ao abrigo do artigo 50.º, n.º 1, TUE, de se retirar da União, o Reino Unido deixou, desde 1 de fevereiro de 2020, de ser membro desta, pelo que os seus nacionais passaram a ter a nacionalidade de um Estado terceiro e já não a de um Estado-Membro. Ora, a perda da nacionalidade de um Estado-Membro implica, para qualquer pessoa que não possua igualmente a nacionalidade de outro Estado-Membro, a perda automática do seu estatuto de cidadão da União. Consequentemente, esta pessoa já não

¹⁷ Decisão (UE) 2020/135 do Conselho, de 30 de janeiro de 2020, relativa à celebração 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 2020, L 29, p. 1).

¹⁸ Artigo 9.º TUE, relativo à cidadania europeia, e artigo 50.º TUE, relativo ao direito e às condições de retirada de um Estado-Membro da União da Europeia.

¹⁹ Artigo 20.º TFUE, relativo à cidadania da União, artigo 21.º TFUE, relativo à liberdade de circulação e à liberdade de instalação dos cidadãos da União, e artigo 22.º TFUE, relativo aos direitos de voto e de elegibilidade dos cidadãos da União.

²⁰ Por força do artigo 20.º, n.º 2, e dos artigos 21.º e 22.º TFUE.

²¹ Artigo 40.º da Carta.

beneficia do direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência.

A este respeito, o Tribunal de Justiça especifica que, sendo a perda do estatuto de cidadão da União para um nacional do Reino Unido uma consequência automática da decisão tomada soberanamente pelo Reino Unido de se retirar da União, nem as autoridades competentes dos Estados-Membros nem os órgãos jurisdicionais dos mesmos podem ser obrigados a proceder a uma análise individual das consequências da perda do estatuto de cidadão da União para as pessoas em causa, à luz do princípio da proporcionalidade.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça salienta que o Acordo de Saída não contém nenhuma disposição que mantenha, além da saída do Reino Unido da União, a favor dos nacionais do Reino Unido que exerceram o seu direito de residir num Estado-Membro antes do termo do período de transição, o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência.

Embora este acordo preveja o princípio da manutenção da aplicabilidade do direito da União ao Reino Unido durante o período de transição, o seu artigo 127.º, n.º 1, alínea b), exclui, todavia, expressamente, em derrogação deste princípio, a aplicação no Reino Unido e no seu território das disposições do TFUE e da Carta ²² relativas ao direito de voto e de elegibilidade dos cidadãos da União para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência durante esse período. É certo que esta exclusão menciona, literalmente, o Reino Unido e «o território desse Estado» sem mencionar expressamente os nacionais deste último. Todavia, tendo em conta o artigo 127.º, n.º 6, do Acordo de Saída, a referida exclusão deve ser entendida no sentido de que se aplica igualmente aos nacionais do Reino Unido que exerceram o seu direito de residir num Estado-Membro em conformidade com o direito da União antes do termo do período de transição. Por conseguinte, os Estados-Membros deixaram de ser obrigados, a partir de 1 de fevereiro de 2020, a equiparar os nacionais do Reino Unido residentes no seu território aos nacionais de um Estado-Membro no que respeita à concessão do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais.

Uma interpretação contrária do artigo 127.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de Saída, que consistisse em limitar a sua aplicação apenas ao território do Reino Unido e, portanto, apenas aos cidadãos da União que residiam nesse Estado durante o período de transição, criaria, de resto, uma assimetria entre os direitos conferidos por este acordo aos nacionais do Reino Unido e aos cidadãos da União. Com efeito, essa assimetria seria contrária ao objetivo do acordo, que consiste em garantir uma proteção recíproca dos cidadãos da União e dos nacionais do Reino Unido que exerceram os seus respetivos direitos à livre circulação antes do termo do período de transição.

No que respeita ao período que começou no termo do período de transição, o Tribunal de Justiça precisa que o direito de voto e de elegibilidade dos nacionais do Reino Unido nas eleições municipais no Estado-Membro de residência não entra no âmbito de aplicação da parte II do Acordo de Saída, que prevê regras destinadas a proteger, após 1 de janeiro de 2021, de forma recíproca e igual, os cidadãos da União e os nacionais do Reino Unido ²³ que exerceram os seus direitos à livre circulação antes do termo do período de transição.

²² Artigos 20.º, n.º 2, alínea b), e 22.º TFUE, e artigos 39.º e 40.º da Carta.

²³ Artigo 10.º, alíneas a) e b), do Acordo de Saída.

Por último, o artigo 18.º, primeiro parágrafo, e o artigo 21.º, primeiro parágrafo, TFUE ²⁴, que o Acordo de Saída torna aplicáveis durante o período de transição e posteriormente, não podem ser interpretados no sentido de que obrigam os Estados-Membros a continuar a conceder, após 1 de fevereiro de 2020, aos nacionais do Reino Unido que residam no seu território o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais organizadas nesse território que concedem aos cidadãos da União.

Em quarto e último lugar, no que respeita à validade da Decisão 2020/135, o Tribunal de Justiça declara que esta decisão não é contrária ao direito da União ²⁵. Em particular, nenhum elemento permite considerar que a União, enquanto parte contratante no Acordo de Saída, excedeu os limites do seu poder de apreciação na condução das relações externas, ao não ter exigido que um direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no Estado-Membro de residência fosse previsto em benefício dos nacionais do Reino Unido que exerceram o seu direito de residir num Estado-Membro antes do termo do período de transição.

²⁴ O artigo 18.º TFUE é relativo à proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade e o artigo 21.º TFUE diz respeito à liberdade de circulação e à liberdade de instalação dos cidadãos da União.

²⁵ No caso em apreço, ao artigo 9.º TUE, aos artigos 18.º, 20.º, 21.º e 22.º TFUE, bem como ao artigo 40.º da Carta.

III. Direitos Fundamentais ²⁶

1. Direito à ação e direito a aceder a um tribunal imparcial ²⁷

Acórdão de 29 de março de 2022 (Grande Secção), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

«Reenvio prejudicial — Admissibilidade — Artigo 267.º TFUE — Conceito de “órgão jurisdicional” — Artigo 19.º, n.º 1, TUE — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Estado de direito — Proteção jurisdicional efetiva — Princípio da independência dos juízes — Tribunal estabelecido previamente por lei — Órgão jurisdicional do qual um membro foi nomeado pela primeira vez para um cargo de juiz por um órgão político do poder executivo de um regime não democrático — Modo de funcionamento do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura, Polónia) — Inconstitucionalidade da lei com base na qual este Conselho foi composto — Possibilidade de qualificar este órgão de órgão jurisdicional imparcial e independente na aceção do direito da União»

Em 2017, na Polónia, vários consumidores interpuseram no tribunal regional competente um recurso a respeito do carácter pretensamente abusivo de uma cláusula que figura no contrato de crédito que tinham celebrado com a Getin Noble Bank, uma instituição bancária. Não tendo as suas pretensões sido integralmente satisfeitas nem em primeira instância nem em recurso, os recorrentes interpuseram recurso para o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia), o órgão jurisdicional de reenvio.

Para examinar a admissibilidade do recurso nele interposto, esse órgão jurisdicional é obrigado, em conformidade com o direito nacional, a verificar o carácter regular da composição da formação de

²⁶ Os acórdãos seguintes devem igualmente ser assinalados nesta rubrica: Acórdão de 9 de junho de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), relativo ao direito de voto nas eleições ao Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas, apresentado na rubrica II. «Saída de um Estado-Membro da União Europeia»; Acórdãos de 5 de maio de 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residência de um membro da família — Insuficiência de recursos)* (C-451/19 e C-532/19, [EU:C:2022:354](#)), relativo ao respeito da vida familiar e aos direitos das crianças, apresentado na rubrica IV.3. «Direito de residência derivado dos nacionais de um país terceiro, membros da família de um cidadão da União», e de 22 de dezembro de 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München (Pedido de extradição para a Bósnia-Herzegovina)* (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), relativo à proteção em caso de extradição, apresentado na rubrica IV.4. «Discriminação em razão da nacionalidade»; Acórdão de 7 de setembro de 2022, *Cilevičs e o.* (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), relativo à diversidade cultural e linguística, apresentado na rubrica VIII.2. «Liberdade de estabelecimento»; Acórdão de 14 de julho de 2022, *Procureur général près la cour d'appel d'Angers* (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), relativo ao princípio da proporcionalidade e das penas, apresentado na rubrica X.1. «Mandado de detenção europeu»; Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e o.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), relativo à proteção da saúde e aos direitos das crianças, apresentado na rubrica XIII.2. «Produtos do tabaco», e de 8 de dezembro de 2022, *Orde van Vlaamse Balies e orde van Vlaamse Balies e o.* (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), relativo ao respeito pela vida familiar, apresentado na rubrica XIII.5. «Cooperação administrativa no domínio fiscal», bem como Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, *Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zashhita na naselenieto»* (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), relativo às condições de trabalho justas e equitativas, apresentado na rubrica XV.1. «Organização do tempo de trabalho».

²⁷ Os acórdãos seguintes devem igualmente ser assinalados nesta rubrica: Acórdão de 10 de março de 2022, *Grossman* (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), apresentado na rubrica VII. «Direito da União e direito nacional»; Acórdão de 8 de novembro de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Exame oficioso da detenção)* (C-704/20 e C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), apresentado na rubrica IX.1. «Política de asilo»; Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, *Openbaar Ministerie (Tribunal estabelecido por lei no Estado-Membro de emissão)* (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), de 19 de maio de 2022, apresentado na rubrica X.1. «Mandado de detenção europeu», *Spetsializirana prokuratura (Julgamento de um arguido em fuga)* (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), apresentados na rubrica X.2. «Direito de assistir ao seu próprio processo», e de 1 de agosto de 2022, *TL (Falta de intérprete e de tradução)* (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), apresentado na rubrica X.3. «Direito à interpretação e à tradução no âmbito dos processos penais».

juízo que proferiu o acórdão recorrido. Neste contexto, o referido órgão, em formação de juiz singular, interroga-se sobre a conformidade, com o direito da União, da composição do órgão jurisdicional de recurso. Em seu entender, a independência e a imparcialidade dos três juízes de recurso poderiam suscitar dúvidas em razão das circunstâncias da sua nomeação nas funções de juiz.

A este respeito, o órgão jurisdicional visa, por um lado, a circunstância de que a primeira nomeação de um dos juízes (FO) para esse cargo resultava de uma decisão adotada por um órgão do regime não democrático sob o qual a Polónia viveu antes da sua adesão à União Europeia, e a de que foi mantido nesse posto depois do fim desse regime sem ter novamente prestado juramento e beneficiando da antiguidade adquirida sob esse regime²⁸. Por outro, os juízes em questão foram nomeados para o órgão jurisdicional de recurso sob proposta do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura, Polónia, a seguir «KRS»), um, em 1998, quando as resoluções desse órgão não eram fundamentadas nem suscetíveis de recurso judicial, e os outros dois, em 2012 e 2015, numa época em que, segundo o Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polónia), o KRS não funcionava de modo transparente e em que a sua composição era contrária à Constituição.

No seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça declara, em substância, que o princípio da proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União²⁹ deve ser interpretado no sentido de que as irregularidades invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio a respeito dos juízes em questão não são em si mesmas suscetíveis de molde a suscitar dúvidas legítimas e sérias, no espírito dos litigantes, quanto à independência e à imparcialidade desses juízes nem, por conseguinte, de pôr em causa a qualidade de tribunal independente e imparcial, estabelecido previamente pela lei, da formação de julgamento na qual esses juízes têm assento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça afasta a exceção de inadmissibilidade segundo a qual o juiz singular do Supremo Tribunal polaco, chamado a examinar a admissibilidade do recurso nele interposto, não estava habilitado a submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça tendo em conta os vícios que enfermam a sua própria nomeação, os quais põem em causa a sua independência e a sua imparcialidade. Com efeito, na medida em que um reenvio prejudicial emana de um órgão jurisdicional nacional, deve presumir-se que este cumpre as exigências impostas pelo Tribunal de Justiça para constituir um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE. Essa presunção pode, no entanto, ser ilidida quando uma decisão judicial definitiva proferida por um órgão jurisdicional nacional ou internacional leve a considerar que o juiz que constitui o órgão jurisdicional de reenvio não tem a qualidade de tribunal independente, imparcial e estabelecido pela lei. Não dispondo o Tribunal de Justiça de informações que permitam ilidir tal presunção, o pedido de decisão prejudicial é, por conseguinte, admissível.

Em seguida, o Tribunal de Justiça examina as duas partes das questões submetidas.

Através da primeira parte, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 47.º da Carta se opõem a que seja qualificada de tribunal independente e

²⁸ A que será a seguir feita referência como «circunstâncias anteriores à adesão».

²⁹ Princípio ao qual se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, nos termos do qual «[o]s Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União», e que é afirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como na Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29). Esta última reafirma, no seu artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, o direito a um recurso efetivo do qual beneficiam os consumidores que se considerem lesados pelas referidas cláusulas.

imparcial uma formação de julgamento de um órgão jurisdicional nacional na qual tem assento um juiz que, como FO, iniciou a sua carreira sob o regime comunista e foi mantido no seu cargo depois do fim desse regime.

A este respeito, após se ter declarado competente para se pronunciar sobre esta questão ³⁰, o Tribunal de Justiça precisa que, embora a organização da justiça nos Estados-Membros seja da competência destes últimos, estes são obrigados, no exercício dessa competência, a respeitar as obrigações que decorrem, para eles, do direito da União, incluindo a de garantir o respeito do princípio da proteção jurisdicional efetiva.

Quanto à incidência sobre a independência e a imparcialidade de um juiz das circunstâncias anteriores à adesão, invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio a respeito de juízes como FO, o Tribunal de Justiça recorda que, no momento da adesão da Polónia à União Europeia, foi considerado que, em princípio, o seu sistema judicial estava em conformidade com o direito da União. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma explicação concreta que demonstre em que é que as condições da primeira nomeação de FO poderiam permitir que seja atualmente exercida uma influência indevida sobre este. Assim, as circunstâncias que rodeiam a sua primeira nomeação não podem ser, em si mesmas, consideradas como sendo de molde a suscitar dúvidas legítimas e sérias, no espírito dos litigantes, quanto à independência e à imparcialidade desse juiz, quando do exercício das suas funções judiciais posteriores.

Através da segunda parte, as questões submetidas visam saber se, em substância, o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, o artigo 47.º da Carta e o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 93/13 se opõem a que seja qualificada de tribunal independente e imparcial, estabelecido previamente pela lei, uma formação de julgamento que pertence a um órgão jurisdicional de um Estado-Membro na qual tem assento um juiz cuja primeira nomeação para um cargo de juiz ou cuja nomeação posterior para um órgão jurisdicional superior ocorreu quer na sequência da sua seleção como candidato para o cargo de juiz por um órgão composto com fundamento em disposições legislativas posteriormente declaradas inconstitucionais pelo órgão jurisdicional constitucional desse Estado-Membro (a seguir «primeira circunstância em causa»), quer na sequência da sua seleção como candidato para o cargo de juiz por um órgão regularmente composto mas no termo de um procedimento que não foi nem transparente, nem público, nem suscetível de ser objeto de recurso judicial (a seguir «segunda circunstância em causa»).

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que nem todos os erros que possam viciar o procedimento de nomeação de um juiz são de molde a suscitar dúvidas sobre a imparcialidade desse juiz.

No caso em apreço, no que respeita à primeira circunstância em causa, o Tribunal de Justiça sublinha que o Tribunal Constitucional não se pronunciou sobre a independência do KRS quando declarou inconstitucional a composição desse órgão, tal como aquela se apresentava à época da nomeação dos outros dois juízes, além de FO, para formação de julgamento que proferiu o acórdão do qual foi interposto recurso para o órgão jurisdicional de reenvio. Essa declaração de inconstitucionalidade não pode, assim, por si só, levar a duvidar da independência desse órgão, nem suscitar, no espírito dos litigantes, dúvidas quanto à independência desses juízes a respeito de elementos externos.

³⁰ Segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça é competente para interpretar o direito da União apenas no que se refere à aplicação deste num novo Estado-Membro a partir da data de adesão deste último à União. No presente caso, embora diga respeito a circunstâncias anteriores à adesão da Polónia à União, a questão submetida tem por objeto uma situação que não produziu todos os seus efeitos antes dessa data posto que FO, nomeado juiz antes da adesão, é atualmente juiz e exerce funções correspondentes a esse estatuto.

Nenhum elemento concreto suscetível de alicerçar a existência de tais dúvidas foi, de resto, adiantado pelo órgão jurisdicional de reenvio nesse sentido.

Impõe-se a mesma conclusão no que respeita à situação da segunda circunstância em causa. Com efeito, não resulta da decisão de reenvio que o KRS, tal como era composto depois do fim do regime não democrático polaco, carecia de independência em relação aos poderes executivo e legislativo.

Nestas condições, estas duas circunstâncias não são suscetíveis de demonstrar uma violação das regras fundamentais aplicáveis em matéria de nomeação dos juízes. Assim, uma vez que essas irregularidades invocadas não criam um risco real de que o poder executivo possa exercer um poder discricionário indevido que ponha em perigo a integridade do resultado a que conduz o procedimento de nomeação dos juízes, o direito da União não se opõe a que uma formação de julgamento na qual têm assento os juízes em causa seja qualificada de tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei.

Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Deutsche Umwelthilfe (Homologação dos veículos a motor) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Convenção de Aarhus — Acesso à justiça — Artigo 9.º, n.º 3 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º, primeiro parágrafo — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Associação de proteção do ambiente — Legitimidade processual dessa associação perante um órgão jurisdicional nacional para impugnar a homologação CE concedida a determinados veículos — Regulamento (CE) n.º 715/2007 — Artigo 5.º, n.º 2, alínea a) — Veículos a motor — Motor diesel — Emissões de poluentes — Válvula para a recirculação dos gases de escape (válvula EGR) — Redução das emissões de óxido de azoto (NOx) limitada por uma “janela térmica” — Dispositivo manipulador — Autorização de instalação desse dispositivo quando a necessidade se justifica em termos de proteção do motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo — Estado da técnica»

A Volkswagen AG é um fabricante de automóveis que comercializava veículos a motor equipados com um motor *diesel* do tipo EA 189 da geração Euro 5 e que dispunham de uma válvula de recirculação dos gases de escape (a seguir «válvula EGR»), que é uma das tecnologias utilizadas pelos fabricantes de automóveis para controlar e reduzir as emissões de óxido de azoto (NOx). O *software* que acionava o sistema de recirculação dos gases de escape estava programado de tal modo que, em condições de utilização normais, a taxa de recirculação dos gases de escape diminuía. Assim, os veículos em causa não respeitavam os valores-limite de emissão de NOx previstos pelo Regulamento n.º 715/2007 relativo à homologação dos veículos a motor ³¹.

No âmbito do procedimento de homologação ³² de um desses modelos de veículos, o Kraftfahrt-Bundesamt (Organismo Federal dos Veículos a Motor, Alemanha, a seguir «KBA»)

³¹ Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (JO 2007, L 171, p. 1).

³² Nos termos do artigo 3.º, ponto 5, da Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos (Diretiva-Quadro) (JO 2007, L 263, p. 1), entende-se por «[h]omologação CE» o procedimento através do qual um Estado-Membro certifica que um modelo de veículo ou tipo de sistema, de componente ou de unidade técnica cumpre as disposições administrativas e os requisitos técnicos do direito da União.

considerou que o *software* em causa constituía um dispositivo manipulador ³³ não conforme com o referido regulamento ³⁴.

Por conseguinte, a Volkswagen procedeu à atualização do *software*, parametrizando a válvula EGR de tal modo, que a purificação dos gases de escape só era plenamente eficaz se a temperatura exterior fosse superior a 15 graus Celsius e inferior a 33 graus Celsius (a seguir «janela térmica»). Por Decisão de 20 de junho de 2016 (a seguir «decisão controvertida»), o KBA concedeu uma autorização para o *software* em causa.

A Deutsche Umwelthilfe, uma associação de proteção do ambiente com capacidade judiciária nos termos da legislação alemã, interpôs um recurso da decisão controvertida para o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha).

Esse órgão jurisdicional salienta que, ao abrigo do direito alemão, a Deutsche Umwelthilfe não tem legitimidade processual para interpor recurso da decisão controvertida. Todavia, pergunta-se se esta associação pode basear essa legitimidade diretamente no direito da União. Em caso de resposta afirmativa, tem dúvidas quanto à compatibilidade da janela térmica com o Regulamento n.º 715/2007. Tendo verificado que esta constitui um dispositivo manipulador na aceção deste regulamento, questiona-se sobre se o *software* em causa pode ser autorizado com fundamento na exceção à proibição de utilização desses dispositivos prevista no referido regulamento³⁵ que exige que «[s]e [justifique] a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo».

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo referido órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, pronuncia-se sobre a legitimidade processual de uma associação de proteção do ambiente para impugnar num órgão jurisdicional nacional uma decisão administrativa que conceda uma autorização suscetível de ser contrária ao direito da União, à luz da Convenção de Aarhus ³⁶ e do direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Especifica igualmente as condições em que um dispositivo manipulador pode ser justificado ao abrigo do Regulamento n.º 715/2007 ³⁷.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal recorda que, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os

³³ Na aceção do artigo 3.º, ponto 10, do Regulamento n.º 715/2007. Esta disposição define um dispositivo manipulador como «qualquer elemento sensível à temperatura, à velocidade do veículo, à velocidade do motor (RPM), às mudanças de velocidade, à força de aspiração ou a qualquer outro parâmetro e destinado a ativar, modular, atrasar ou desativar o funcionamento de qualquer parte do sistema de controlo das emissões, de forma a reduzir a eficácia desse sistema em circunstâncias que seja razoável esperar que se verifiquem durante o funcionamento e a utilização normais do veículo».

³⁴ Artigo 5.º do Regulamento n.º 715/2007.

³⁵ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

³⁶ Artigo 9.º, n.º 3, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1; a seguir «Convenção de Aarhus»).

³⁷ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

A este respeito, o Tribunal declara, em primeiro lugar, que uma decisão administrativa relativa a uma homologação CE de veículos suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007 é abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, uma vez que constitui um ato de uma autoridade pública que se alega infringir o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente. Com efeito, ao prosseguir o objetivo que consiste em assegurar um nível elevado de proteção do ambiente através da redução das emissões de NOx dos veículos a motor *diesel*, o Regulamento n.º 715/2007 faz parte do «direito interno do domínio do ambiente», na aceção da referida disposição. Esta constatação não é, de modo nenhum, infirmada pela circunstância de este regulamento ter sido adotado com base no artigo 95.º CE (atual artigo 114.º TFUE) e não com base num fundamento jurídico específico relativo ao ambiente, uma vez que, segundo o artigo 114.º, n.º 3, TFUE, a Comissão, nas suas propostas de medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros previstas em matéria de proteção do ambiente, basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça sublinha que uma associação de proteção do ambiente com capacidade judiciária é abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, na medida em que faz parte do público visado por esta disposição e satisfaz os critérios estabelecidos no direito interno.

Em terceiro lugar, quanto ao conceito de critérios previstos pelo direito interno na aceção dessa disposição, o Tribunal especifica que embora resulte do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus que os Estados-Membros podem, no âmbito do poder de apreciação que lhes é conferido a este respeito, fixar regras de direito processual relativas aos requisitos que devem estar cumpridos para interpor os recursos previstos por essa disposição, tais critérios dizem apenas respeito à determinação do círculo de titulares de um direito de recurso. Daqui resulta que os Estados-Membros não podem reduzir o âmbito de aplicação material da referida disposição ao excluírem do objeto do recurso certas categorias de disposições do direito interno do domínio do ambiente. Por outro lado, os Estados-Membros devem respeitar o direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta, ao estabelecerem regras processuais aplicáveis e não podem impor critérios tão estritos que se torne efetivamente impossível para as associações de proteção do ambiente impugnar os atos ou omissões referidos na Convenção de Aarhus³⁸. O Tribunal conclui daí que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, se opõe a que tal associação não possa impugnar uma decisão que concede ou altera uma homologação CE suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007³⁹. Com efeito, isto constituiria uma restrição não justificada do direito a um recurso efetivo.

Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a uma interpretação do direito processual nacional em conformidade com a Convenção de Aarhus e com o direito à ação consagrado pelo direito da União, a fim de permitir a uma associação de proteção do ambiente impugnar tal decisão num órgão jurisdicional nacional. Se essa interpretação conforme se revelar impossível e na falta de efeito direto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, o artigo 47.º da Carta confere aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal, pelo que pode ser invocado enquanto limite ao poder de apreciação que é conferido aos Estados-Membros a este

³⁸ Artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

³⁹ Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007.

respeito. Nessa hipótese, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio não aplicar as disposições do direito nacional que excluam uma associação de proteção do ambiente, como a Deutsche Umwelthilfe, de qualquer direito de recurso contra uma decisão que conceda ou altere uma homologação CE suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007 ⁴⁰.

Por último, o Tribunal considera que a utilização de um dispositivo manipulador só pode ser justificada por uma necessidade de proteção do motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo, na aceção do Regulamento n.º 715/2007 ⁴¹, na condição de esse dispositivo responder estritamente à necessidade de evitar os riscos imediatos de danos ou de acidente no motor, ocasionados por um mau funcionamento de um componente do sistema de recirculação dos gases de escape, de uma gravidade tal que gerem um perigo concreto durante a condução do veículo equipado com o referido dispositivo. Além disso, a necessidade de tal dispositivo manipulador só existe quando, no momento da homologação CE desse dispositivo ou do veículo com ele equipado, nenhuma outra solução técnica permite evitar os riscos acima referidos.

2. Princípio *ne bis in idem*

Acórdão de 22 de março de 2022 (Grande Secção), *bpost* (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

*«Reenvio prejudicial — Concorrência — Serviços postais — Sistema de tarifação adotado por um prestador de serviço universal — Coima aplicada por uma entidade nacional de regulação do setor postal — Coima aplicada por uma autoridade nacional da concorrência — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 50.º — Princípio *ne bis in idem* — Existência da mesma infração — Artigo 52.º, n.º 1 — Restrições ao princípio *ne bis in idem* — Cúmulo de procedimentos e de sanções — Condições — Prossecução de um objetivo de interesse geral — Proporcionalidade»*

O prestador histórico de serviços postais na Bélgica, a *bpost* SA, implementou um novo sistema de tarifação desde 2010.

Por Decisão de 20 de julho de 2011, a Autoridade Reguladora do Setor Postal belga condenou a *bpost* ⁴² no pagamento de uma coima de 2,3 milhões de euros por violação da regulamentação setorial aplicável, uma vez que este novo sistema assentava numa diferença de tratamento injustificada entre intermediários e clientes diretos.

Esta decisão foi anulada pela *cour d'appel* de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica), por considerar que a prática não era discriminatória. Este acórdão, transitado em julgado, foi proferido na sequência de um reenvio prejudicial que deu origem ao Acórdão *bpost* do Tribunal de Justiça, de 11 de fevereiro de 2015 ⁴³.

Entretanto, por Decisão de 10 de dezembro de 2012, a Autoridade da Concorrência belga declarou que a *bpost* tinha cometido um abuso de posição dominante proibido pela Lei da proteção da

⁴⁰ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

⁴¹ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

⁴² A saber, o Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

⁴³ Acórdão de 11 de fevereiro de 2015, *bpost* (C-340/13, [EU:C:2015:77](#)).

concorrência ⁴⁴ e pelo artigo 102.º TFUE. Este abuso consistia na adoção e na aplicação do novo sistema de tarifação no período compreendido entre janeiro de 2010 e julho de 2011. Assim, a Autoridade da Concorrência belga condenou a bpost no pagamento de uma coima no montante de 37 399 786 euros, calculada tendo em conta a coima anteriormente aplicada pela Autoridade Reguladora do Setor Postal.

Esta decisão foi igualmente anulada pela cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica), por ser contrária ao princípio *ne bis in idem*. A este respeito, o referido órgão jurisdicional considerou que os procedimentos instaurados pela Autoridade Reguladora do Setor Postal e pela Autoridade da Concorrência incidiam sobre os mesmos factos.

Todavia, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica) anulou este acórdão e remeteu o processo à cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica).

No âmbito do processo subsequente a esta remissão, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica) decidiu submeter ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais no sentido de saber, em substância, se o princípio *ne bis in idem*, conforme consagrado no artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), se opõe a que um prestador de serviços postais seja punido com uma coima por infração ao direito da concorrência da União quando, pelos mesmos factos, esse prestador já tenha sido objeto de uma decisão definitiva relativa a uma infração à regulamentação setorial postal.

Em resposta a essas questões, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, precisa tanto o alcance como os limites da proteção conferida pelo princípio *ne bis in idem* garantido pelo artigo 50.º da Carta.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça começa por recordar que o princípio *ne bis in idem*, conforme consagrado no artigo 50.º da Carta, proíbe o cúmulo tanto de procedimentos como de sanções que tenham natureza penal na aceção deste artigo pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa.

Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio confirmou a natureza penal dos procedimentos instaurados contra a bpost, respetivamente, pela Autoridade Reguladora do Setor Postal e pela Autoridade da Concorrência belga, o Tribunal de Justiça assinala, em seguida, que a aplicação do princípio *ne bis in idem* está sujeita a uma dupla condição, a saber, por um lado, que exista uma decisão anterior definitiva (condição «*bis*») e, por outro, que os mesmos factos sejam abrangidos pela decisão anterior e pelos procedimentos ou decisões posteriores (condição «*idem*»).

Na medida em que a decisão da Autoridade Reguladora do Setor Postal belga foi anulada por um acórdão transitado em julgado, segundo o qual a bpost foi absolvida das acusações de que foi objeto com base na regulamentação setorial postal, afigura-se que o procedimento instaurado por esta autoridade foi encerrado por uma decisão definitiva, pelo que a condição «*bis*» está preenchida no caso em apreço.

No que respeita à condição «*idem*», o critério pertinente para apreciar a existência de uma mesma infração é o da identidade dos factos materiais, independentemente da sua qualificação jurídica em direito nacional ou do interesse jurídico protegido. A este propósito, entende-se por identidade dos factos materiais um conjunto de circunstâncias concretas que decorrem de acontecimentos que são,

⁴⁴ Loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (Lei de 10 de junho de 2006 relativa à Proteção da Concorrência Económica) (Moniteur belge de 29 de junho de 2006, p. 32755), coordenada pelo arrêté royal du 15 septembre 2006 (Decreto Real de 15 de setembro de 2006) (Moniteur belge de 29 de setembro de 2006, p. 50613).

em substância, os mesmos, porquanto implicam o mesmo autor e estão indissociavelmente ligados entre si no tempo e no espaço.

Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se os factos que foram objeto dos dois procedimentos instaurados contra a bpost com base, respetivamente, numa regulamentação setorial postal e no direito da concorrência, são idênticos. Em caso afirmativo, o cúmulo dos dois procedimentos instaurados contra a bpost constituiria uma restrição do princípio *ne bis in idem* garantido pelo artigo 50.º da Carta.

Uma restrição desta natureza do princípio *ne bis in idem* pode, no entanto, ser justificada com base no artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Em conformidade com esta disposição, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial dos mesmos. Além disso, a referida disposição indica que, na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições aos referidos direitos e liberdades só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

A este propósito, o Tribunal de Justiça salienta que a possibilidade, prevista por lei, de cumular os procedimentos instaurados por duas autoridades nacionais diferentes e as sanções por estas aplicadas respeita o conteúdo essencial do artigo 50.º da Carta, se a regulamentação nacional não permitir instaurar procedimentos e punir os mesmos factos pela mesma infração ou instaurar procedimentos com o mesmo objetivo, mas permitir apenas a possibilidade de um cúmulo dos procedimentos e das sanções ao abrigo de regulamentações diferentes.

No que respeita à questão de saber se esse cúmulo pode responder a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, o Tribunal de Justiça declara que as duas regulamentações que serviram de base aos procedimentos instaurados contra a bpost prosseguem objetivos legítimos distintos. Com efeito, enquanto a regulamentação setorial postal tem por objeto a liberalização do mercado interno dos serviços postais, as regras relativas à proteção da concorrência prosseguem o objetivo de garantir uma concorrência não falseada no mercado interno. Assim, é legítimo que, para garantir a continuação do processo de liberalização do mercado interno dos serviços postais, assegurando simultaneamente o seu bom funcionamento, um Estado-Membro reprima as violações tanto da regulamentação setorial que tem por objeto a liberalização do mercado em causa, como das regras nacionais e da União relativas à concorrência.

No que concerne ao respeito do princípio da proporcionalidade, este exige que o cúmulo de procedimentos e de sanções previsto na regulamentação nacional não exceda os limites do que é adequado e necessário à realização dos objetivos legítimos prosseguidos por essa regulamentação, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados por esta não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos.

A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinha que o facto de dois procedimentos prosseguirem objetivos de interesse geral distintos cuja proteção cumulada é legítima pode ser tido em conta, no âmbito da análise da proporcionalidade de um cúmulo de procedimentos e de sanções, enquanto fator tendente a justificar esse cúmulo, desde que esses procedimentos sejam complementares e que o encargo adicional representado pelo referido cúmulo possa ser, desse modo, justificado pelos dois objetivos prosseguidos.

Quanto ao carácter estritamente necessário desse cúmulo de procedimentos e de sanções, há que apreciar se os encargos resultantes, para as pessoas visadas, do referido cúmulo se limitam ao estritamente necessário e se o conjunto das sanções impostas corresponde à gravidade das infrações cometidas. Para o efeito, há que apreciar se existem regras claras e precisas que permitam prever quais os atos e omissões que podem ser objeto de um cúmulo de procedimentos e de sanções, bem como a coordenação entre as duas autoridades competentes, se os dois procedimentos foram

conduzidos de forma suficientemente coordenada e aproximada no tempo e se o conjunto das sanções impostas corresponde à gravidade das infrações cometidas.

Assim, a eventual justificação de um cúmulo de sanções é enquadrada por condições que, quando preenchidas, tendem nomeadamente a limitar, sem, contudo, pôr em causa a existência de um «bis» enquanto tal, o carácter funcionalmente distinto dos procedimentos em causa e, portanto, o impacto concreto que resulta para as pessoas em causa do facto de esses procedimentos, levados a cabo a seu respeito, serem cumulados.

Acórdão de 22 de março de 2022 (Grande Secção), Nordzucker e o. (C-151/20, [EU:C:2022:203](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Artigo 101.º TFUE — Acordo objeto de procedimentos levados a cabo por duas autoridades nacionais de concorrência — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 50.º — Princípio ne bis in idem — Existência de uma mesma infração — Artigo 52.º, n.º 1 — Restrições ao princípio ne bis in idem — Requisitos — Prossecução de um objetivo de interesse geral — Proporcionalidade»

A Nordzucker AG e a Südzucker AG são duas fabricantes de açúcar alemãs que, juntamente com um terceiro grande produtor, dominam o mercado do açúcar na Alemanha. Este mercado dividia-se tradicionalmente em três zonas geográficas principais, sendo cada uma destas dominada por um destes três grandes produtores.

A Agrana Zucker GmbH (a seguir «Agrana»), que é uma filial da Südzucker, é o principal produtor de açúcar na Áustria.

O mais tardar a partir de 2004, a Nordzucker e a Südzucker acordaram não se fazerem mutuamente concorrência através de intrusão nas suas principais zonas de venda tradicionais. Foi neste contexto que, no início de 2006, o diretor comercial da Südzucker telefonou para o diretor comercial da Nordzucker para se queixar de fornecimentos de açúcar no mercado austríaco que vinham sendo efetuados por uma filial eslovaca da Nordzucker, tendo dado a entender que desta situação poderiam advir consequências para o mercado alemão do açúcar (a seguir «contacto telefónico de 2006»).

Para poder beneficiar dos programas de clemência nacionais, a Nordzucker informou, em seguida, tanto o Bundeskartellamt (Autoridade Federal da Concorrência, Alemanha) como o Bundeswettbewerbsbehörde (Autoridade Federal da Concorrência, Áustria) de que havia participado num acordo nos mercados do açúcar alemão e austríaco. Estas duas autoridades abriram, concomitantemente, processos de inquérito.

Em 2014, a Autoridade da Concorrência alemã constatou, através de uma decisão definitiva, que a Nordzucker, a Südzucker e o terceiro produtor alemão participaram num acordo anticoncorrencial em violação do artigo 101.º TFUE e das correspondentes disposições do direito alemão e aplicou, nomeadamente, à Südzucker uma coima de 195 500 000 euros. Esta decisão também reproduziu o conteúdo do contacto telefónico de 2006 a respeito do mercado austríaco do açúcar.

Em contrapartida, foi indeferido pelo Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria) o pedido da Autoridade da Concorrência austríaca por meio do qual foi requerido, por um lado, que fosse declarado que a Nordzucker, a Südzucker e a Agrana violaram o artigo 101.º TFUE e as correspondentes disposições do direito austríaco e, por outro, que fossem aplicadas duas coimas à Südzucker, uma das quais a título solidário com a Agrana.

A Autoridade da Concorrência austríaca interpôs recurso desta decisão no Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça, Áustria), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Neste âmbito, este

último questiona-se sobre a questão de saber se o princípio *ne bis in idem* consagrado no artigo 50.º da Carta da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») lhe proíbe tomar em consideração o contacto telefónico de 2006 no âmbito do processo que se encontra pendente perante si, visto que este contacto telefónico foi expressamente mencionado na decisão da Autoridade da Concorrência alemã de 2014. Este órgão jurisdicional questiona-se, além disso, sobre a questão de saber se, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio *ne bis in idem* se aplica a um processo de constatação de uma infração que não conduz à aplicação de uma coisa por motivo de participação de uma empresa no programa nacional de clemência.

Em resposta a estas questões, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, especifica a articulação do princípio *ne bis in idem* no âmbito de processos paralelos ou sucessivos no direito da concorrência que visem o mesmo comportamento anticoncorrencial em vários Estados-Membros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça começa por recordar que o princípio *ne bis in idem*, conforme consagrado no artigo 50.º da Carta, proíbe o cúmulo tanto de procedimentos como de sanções que tenham natureza penal na aceção deste artigo pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa.

Em matéria de concorrência, este princípio opõe-se, mais concretamente, a que uma empresa seja novamente condenada ou objeto de procedimento por um comportamento anticoncorrencial devido ao qual foi punida ou foi declarado que não é responsável através de uma decisão anterior de que já não se pode interpor recurso. A aplicação do princípio *ne bis in idem* no âmbito dos processos em que esteja em causa o direito da concorrência está sujeita a um duplo requisito, a saber, por um lado, à existência de uma decisão anterior definitiva (requisito «bis») e, por outro, que o mesmo comportamento seja visado na decisão anterior e nos procedimentos ou nas decisões posteriores (requisito «idem»).

Na medida em que a decisão da Autoridade da Concorrência alemã de 2014 constitui uma decisão definitiva anterior que foi proferida após uma apreciação que incide sobre o mérito do processo, está preenchido o requisito «bis» no que se refere ao processo levado a cabo pela Autoridade da Concorrência austríaca.

No que se refere ao requisito «idem», o critério pertinente para apreciar a existência de uma mesma infração é o da identidade dos factos materiais, independentemente da qual seja a sua qualificação jurídica no direito nacional ou o interesse jurídico protegido. A identidade de práticas anticoncorrenciais deve ser examinada à luz do território e do mercado dos produtos visados, bem como do período durante o qual as referidas práticas tiveram por objeto ou por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência.

Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, com base numa apreciação de todas as circunstâncias pertinentes, se a decisão da Autoridade da Concorrência alemã de 2014 constatou e puniu o acordo em causa devido ao seu objeto ou ao seu efeito anticoncorrencial, não apenas no mercado alemão mas também no mercado austríaco. Se assim for, outros procedimentos e, eventualmente, outras sanções por violação do artigo 101.º TFUE e das correspondentes disposições do direito austríaco, devido ao acordo no território austríaco, constituem uma restrição ao direito fundamental garantido pelo artigo 50.º da Carta.

Semelhante restrição não pode, aliás, ser justificada ao abrigo do artigo 52.º, n.º1, da Carta. Esta disposição prevê nomeadamente que qualquer restrição ao exercício dos direitos e das liberdades reconhecidos pela Carta tem de corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteger os direitos e as liberdades de terceiros.

É certo que, na medida em que a proibição de acordos prevista no artigo 101.º TFUE prossegue o objetivo de interesse geral de garantir que a concorrência não é falseada no mercado interno, a restrição ao princípio *ne bis in idem*, garantido no artigo 50.º da Carta, que resulta de um cúmulo de procedimentos levados a cabo e de sanções de natureza penal e aplicadas por duas autoridades

nacionais da concorrência pode ser justificada ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, da Carta quando esses procedimentos e essas sanções visem finalidades complementares que têm, eventualmente, por objeto aspetos diferentes de um mesmo comportamento ilícito. No entanto, na hipótese de duas autoridades nacionais da concorrência prosseguirem e punirem os mesmos factos para garantirem o respeito da proibição dos acordos em aplicação do artigo 101.º TFUE e das correspondentes disposições do seu direito nacional que proíbem os acordos suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros na aceção do artigo 101.º TFUE, essas duas autoridades prosseguiriam o mesmo objetivo que visa garantir que a concorrência não é falseada no mercado interno. Semelhante cúmulo de procedimentos e de sanções não corresponderia a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, pelo que também não pode ser justificado ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

No que se refere ao processo instaurado pela Autoridade da Concorrência austríaca em relação à Nordzucker, o Tribunal confirma, a final, que esse processo de implementação do direito da concorrência, em cujo âmbito não pode deixar de ser constatada uma infração devido à participação da Nordzucker no programa nacional de clemência, também pode ser sujeito ao princípio *ne bis in idem*.

Com efeito, como corolário do princípio da força do caso julgado, o princípio *ne bis in idem* tem por objeto garantir a segurança jurídica e a equidade assegurando que, quando uma pessoa singular ou coletiva tiver sido objeto de um procedimento e, eventualmente, tiver sido condenada, não voltará a ser aberto procedimento contra si a título da mesma infração. Daqui resulta que a abertura de procedimentos de natureza penal pode ser abrangida, enquanto tal, pelo âmbito de aplicação do princípio *ne bis in idem*, independentemente da questão de saber se estes procedimentos dão efetivamente origem à aplicação de uma sanção.

**Acórdão de 28 de outubro de 2022 (Grande Secção),
Generalstaatsanwaltschaft München (Extradição e *ne bis in idem*)
(C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))**

*«Reenvio prejudicial — Tramitação prejudicial urgente — Cooperação judiciária em matéria penal — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 50.º — Convenção de aplicação do Acordo de Schengen — Artigo 54.º — Princípio *ne bis in idem* — Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição — Extradição de um nacional de um Estado terceiro para os Estados Unidos ao abrigo de um tratado bilateral celebrado por um Estado-Membro — Nacional que foi condenado definitivamente pelos mesmos factos e cumpriu integralmente a pena noutro Estado-Membro»*

Em janeiro de 2022, HF, um nacional sérvio, foi colocado em detenção provisória na Alemanha com fundamento num alerta vermelho publicado pela Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) a pedido das autoridades dos Estados Unidos da América. Estas últimas pedem a extradição de HF para efeitos de procedimento criminal por infrações que consistem em acordos com vista a participar em organizações corruptas sob influência criminosa e com vista a cometer fraudes bancárias e fraudes através de instalações de telecomunicação, cometidas entre setembro de 2008 e dezembro de 2013. No momento da sua detenção, HF declarou residir na Eslovénia e apresentou, nomeadamente, um título de residência esloveno que havia caducado em novembro de 2019.

O interessado já foi condenado na Eslovénia, por sentença transitada em julgado em 2012, pelos mesmos factos que os visados no pedido de extradição, no que respeita às infrações cometidas até junho de 2010. Além disso, já cumpriu integralmente a sua pena.

Por esse motivo, o Oberlandesgericht München (Tribunal Regional Superior de Munique, Alemanha), chamado a pronunciar-se sobre o pedido de extradição de HF, decidiu interrogar o Tribunal de Justiça sobre o facto de saber se o princípio *ne bis in idem* lhe impõe que recuse essa extradição no que respeita às infrações que já foram julgadas definitivamente na Eslovénia. Este princípio, que está

consagrado tanto no artigo 54.º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (a seguir «CAAS») ⁴⁵ como no artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), proíbe, nomeadamente, que uma pessoa que já tenha sido julgada definitivamente num Estado-Membro possa ser perseguida pela mesma infração noutro Estado-Membro. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta igualmente se o Tratado de extradição celebrado entre a Alemanha e os Estados Unidos ⁴⁶, na medida em que só permite recusar a extradição com fundamento no princípio *ne bis in idem* no caso de uma condenação no Estado requerido (neste caso, a Alemanha), é suscetível de ter incidência na aplicação deste princípio no litígio no processo principal.

No seu acórdão, proferido no âmbito da tramitação prejudicial urgente, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara que o artigo 54.º da CAAS, lido à luz do artigo 50.º da Carta, se opõe à extradição, pelas autoridades de um Estado-Membro, de um nacional de um Estado terceiro para outro Estado terceiro quando esse nacional tenha sido condenado definitivamente noutro Estado-Membro pelos mesmos factos que os visados no pedido de extradição e tenha cumprido a pena que foi pronunciada. O facto de o pedido de extradição se basear num tratado bilateral de extradição que limita o alcance do princípio *ne bis in idem* às sentenças proferidas no Estado-Membro requerido é irrelevante a este respeito.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, quanto à questão de saber se o conceito de «[pessoa]» referido no artigo 54.º da CAAS inclui um nacional de um Estado terceiro, o Tribunal de Justiça começa por salientar que este artigo garante a proteção do princípio *ne bis in idem* quando uma pessoa tenha sido julgada definitivamente num Estado-Membro. Assim, a redação desta disposição não estabelece nenhum requisito relativo ao facto de possuir a nacionalidade de um Estado-Membro. Em seguida, o contexto deste artigo corrobora esta interpretação. Com efeito, o artigo 50.º da Carta ⁴⁷, à luz do qual deve ser interpretado o artigo 54.º da CAAS, também não estabelece nenhuma ligação com a qualidade de cidadão da União. Por último, os objetivos que esta disposição prossegue, a saber, nomeadamente, garantir a segurança jurídica através do respeito das decisões dos órgãos públicos que se tornaram definitivas e a equidade, corroboram a interpretação segundo a qual a aplicação desta disposição não se limita unicamente aos nacionais de um Estado-Membro. A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinha igualmente que não resulta de modo nenhum do artigo 54.º da CAAS que o benefício do direito fundamental aí previsto esteja subordinado, no que respeita aos nacionais de Estados terceiros, ao cumprimento de requisitos relativos ao carácter regular da sua permanência ou ao benefício de um direito à livre circulação no espaço Schengen. Num processo como o processo principal, deve, portanto, considerar-se a pessoa em questão, independentemente do carácter regular da sua permanência, abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 54.º da CAAS.

⁴⁵ Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000, L 239, p. 19), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (Tratado de Extradição entre a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos da América), de 20 de junho de 1978 (BGBl. 1980 II, p. 647, a seguir «Tratado de Extradição Alemanha-EUA»).

⁴⁷ Este artigo 50.º da Carta prevê que «ninguém» pode ser julgado ou punido penalmente por um delito do qual já tenha sido absolvido ou pelo qual já tenha sido condenado na União por sentença transitada em julgado, nos termos da lei.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declara que o Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição (a seguir «Acordo UE-EUA») ⁴⁸, que se aplica às relações existentes entre os Estados-Membros e esse Estado terceiro em matéria de extradição, é aplicável ao litígio no processo principal, uma vez que o pedido de extradição foi formulado com fundamento no Tratado de Extradição Alemanha-EUA, posteriormente à entrada em vigor desse Acordo UE-EUA. Embora seja certo que este último não prevê expressamente que a aplicabilidade do princípio *ne bis in idem* possa permitir a um Estado-Membro recusar uma extradição pedida pelos Estados Unidos, todavia, o seu artigo 17.º, n.º 2 ⁴⁹, que permite, em princípio, que um Estado-Membro proíba a extradição de pessoas que já tenham sido julgadas definitivamente pela mesma infração que a visada no pedido de extradição, constitui uma base jurídica autónoma e subsidiária para a aplicação deste princípio quando o tratado bilateral aplicável não permita resolver esta questão. Ora, o Tratado de Extradição Alemanha-EUA regula, à primeira vista, a questão levantada no litígio no processo principal, uma vez que não prevê que a extradição possa ser recusada se o arguido tiver sido definitivamente julgado pela infração visada no pedido de extradição, pelas autoridades competentes de outro Estado diferente do Estado requerido ⁵⁰. Sobre este ponto, o Tribunal de Justiça recorda que, no entanto, conforme impõe o princípio do primado, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar a plena eficácia do artigo 54.º da CAAS e do artigo 50.º da Carta no litígio no processo principal, afastando, por sua própria iniciativa, a aplicação de qualquer disposição do Tratado de Extradição Alemanha-EUA incompatível com o princípio *ne bis in idem* consagrado nesses artigos. Se as disposições do Tratado de Extradição Alemanha-EUA relativas à aplicação do princípio *ne bis in idem* forem afastadas devido à sua incompatibilidade com o direito da União, esse Tratado já não permite resolver a questão da extradição suscitada no litígio no processo principal, pelo que a aplicação deste princípio pode assentar na base jurídica autónoma e subsidiária que constitui o artigo 17.º, n.º 2, do Acordo UE-EUA.

Em último lugar, embora constate que o artigo 351.º, primeiro parágrafo, TFUE ⁵¹ não é *a priori* aplicável ao litígio no processo principal, tendo em conta a data da celebração do Tratado de Extradição Alemanha-EUA, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se não há que interpretar esta disposição de forma lata, no sentido de que visa igualmente as convenções celebradas por um Estado-Membro posteriormente a 1 de janeiro de 1958 ou à data da respetiva adesão, mas anteriormente à data em que a União se tornou competente no domínio a que essas convenções se referem. A este respeito, recordando, nomeadamente, que há que interpretar de forma estrita as exceções, para que as regras gerais não sejam esvaziadas da sua substância, o Tribunal de Justiça precisa que esta disposição derogatória deve ser interpretada no sentido de que visa apenas as convenções celebradas anteriormente a 1 de janeiro de 1958 ou, em relação aos Estados que aderem à União, anteriormente à data da sua adesão, pelo que não é aplicável ao Tratado de Extradição Alemanha-EUA.

⁴⁸ Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição, de 25 de junho de 2003 (JO 2003, L 181, p. 27).

⁴⁹ O artigo 17.º desse Acordo EU-EUA, sob a epígrafe «[n]ão derrogação», prevê, no seu n.º 2, que «[q]uando os princípios constitucionais ou as decisões judiciais transitadas em julgado do Estado requerido possam obstar ao cumprimento da sua obrigação de extraditar e a resolução dessa questão não esteja prevista no presente acordo nem no tratado bilateral aplicável, realizar-se-ão consultas entre o Estado requerido e o Estado requerente».

⁵⁰ Nos termos do artigo 8.º desse Tratado de Extradição Alemanha-EUA, a extradição não é concedida se o arguido já tiver sido julgado definitivamente pelas autoridades competentes do Estado requerido pela infração em relação à qual é pedida a extradição. No entanto, esta disposição não prevê essa possibilidade no caso de uma decisão definitiva que tenha sido proferida noutro Estado.

⁵¹ Nos termos desta disposição, «[a]s disposições dos Tratados não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de janeiro de 1958 ou, em relação aos Estados que aderem à União, anteriormente à data da respetiva adesão, entre um ou mais Estados-Membros, por um lado, e um ou mais Estados terceiros, por outro».

3. Liberdade de expressão e direito à informação ⁵²

Acórdão de 26 de abril de 2022 (Grande Secção), Polónia/Parlamento e Conselho (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

«Recurso de anulação — Diretiva (UE) 2019/790 — Artigo 17.º, n.º 4, alínea b), e alínea c), in fine — Artigos 11.º e 17.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Liberdade de expressão e de informação — Proteção da propriedade intelectual — Obrigações impostas aos prestadores de serviços de partilha de conteúdos em linha — Controlo automático prévio (filtragem) dos conteúdos colocados em linha pelos utilizadores»

A Diretiva 2019/790 relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital ⁵³ estabeleceu um novo mecanismo específico de responsabilidade para os prestadores de serviços de partilha de conteúdos em linha (a seguir «prestadores»). O artigo 17.º desta diretiva estabelece o princípio segundo o qual os prestadores são diretamente responsáveis quando as obras ou outro material protegido são ilegalmente carregados pelos utilizadores dos seus serviços. Os prestadores em causa podem, no entanto, ser dispensados dessa responsabilidade. Para esse efeito, são nomeadamente obrigados, em conformidade com as disposições deste artigo ⁵⁴, a monitorizar ativamente os conteúdos carregados pelos utilizadores, para evitar a colocação em linha de material protegido que os titulares de direitos não queiram tornar acessível nesses mesmos serviços.

A República da Polónia interpôs um recurso que tem por objeto, a título principal, a anulação da alínea b) e da alínea c), *in fine*, do artigo 17.º, n.º 4, da Diretiva 2019/790 e, a título subsidiário, a anulação deste artigo na sua totalidade. Sustenta, em substância, que estas disposições impõem aos prestadores que procedam, de forma preventiva, a uma monitorização de todos os conteúdos que os seus utilizadores pretendem pôr em linha, através de ferramentas informáticas de filtragem automática, sem prever garantias que assegurem o respeito pelo direito à liberdade de expressão e de informação ⁵⁵.

Deliberando em Grande Secção, o Tribunal de Justiça pronuncia-se pela primeira vez sobre a interpretação da Diretiva 2019/790. O Tribunal nega provimento ao recurso interposto pela Polónia, declarando que a obrigação dos prestadores prevista nesta diretiva, que consiste num controlo automático prévio dos conteúdos colocados em linha pelos utilizadores, está rodeada de garantias adequadas para assegurar o respeito pelo direito à liberdade de expressão e de informação destes últimos, bem como o justo equilíbrio entre este e o direito de propriedade intelectual.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Ao examinar, antes de mais, a admissibilidade do recurso, o Tribunal de Justiça constata que a alínea b) e a alínea c), *in fine*, do artigo 17.º, n.º 4, da Diretiva 2019/790 não são dissociáveis do resto deste artigo e que os pedidos que visam apenas a anulação destas disposições são, pois, inadmissíveis.

⁵² O Acórdão de 15 de março de 2022, **Autorité des marchés financiers** (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)), tem igualmente de ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica XIII.4. «Divulgação de informações privilegiadas no setor financeiro».

⁵³ Diretiva (UE) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital e que altera as Diretivas 96/9/CE e 2001/29/CE (JO 2019, L 130, p. 92).

⁵⁴ V. artigo 17.º, n.º 4, alíneas b) e c), *in fine*, da Diretiva 2019/790.

⁵⁵ Conforme garantido pelo artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

Com efeito, o artigo 17.º institui, a respeito dos prestadores, um novo regime de responsabilidade, cujas diversas disposições formam um conjunto e visam estabelecer o equilíbrio entre os direitos e interesses desses prestadores, os dos utilizadores dos seus serviços e os dos titulares dos direitos. Por conseguinte, tal anulação parcial alteraria a substância do referido artigo.

Em seguida, quanto ao mérito, o Tribunal de Justiça examina o fundamento único invocado pela Polónia, relativo a uma restrição do exercício do direito à liberdade de expressão e de informação, decorrente do regime de responsabilidade introduzido pelo artigo 17.º da Diretiva 2019/790. A título preliminar, o Tribunal recorda que a partilha de informações na Internet através de plataformas de partilha de conteúdos em linha está abrangida pela aplicação do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e do artigo 11.º da Carta. Constata que, para evitar serem considerados responsáveis quando os utilizadores carregam conteúdos ilícitos nas suas plataformas, relativamente aos quais os prestadores não dispõem de autorização dos titulares dos direitos, esses prestadores devem demonstrar que preenchem todas as condições de isenção previstas no artigo 17.º, n.º 4, alíneas a), b) e c), da Diretiva 2019/790, a saber, que:

- envidaram todos os esforços para obter essa autorização [alínea a)]; e
- agiram com diligência para fazer cessar, nas suas plataformas, violações concretas dos direitos de autor depois de estas terem ocorrido e de lhes terem sido notificadas de forma suficientemente fundamentada pelos titulares de direitos [alínea c)]; e
- efetuaram, após receção dessa notificação ou quando esses titulares lhes forneceram as informações pertinentes e necessárias antes da ocorrência de uma violação dos direitos de autor, «de acordo com elevados padrões de diligência profissional do setor, os melhores esforços», para evitar que essas violações ocorram ou voltem a ocorrer [alíneas b) e c)].

Estas últimas obrigações impõem, assim, *de facto*, a esses prestadores que efetuem um controlo prévio dos conteúdos que os utilizadores pretendem carregar nas suas plataformas, desde que tenham recebido, dos titulares de direitos, as informações ou as notificações previstas no artigo 17.º, n.º 4, alíneas b) e c), desta diretiva. Para esse efeito, os prestadores são obrigados a recorrer a ferramentas de reconhecimento e de filtragem automáticas. Ora, esse controlo e essa filtragem prévios são suscetíveis de introduzir uma restrição a um meio importante de difusão de conteúdos em linha e de constituir, assim, uma limitação ao direito à liberdade de expressão e de informação, garantido no artigo 11.º da Carta. Além disso, esta limitação é imputável ao legislador da União, uma vez que é a consequência direta do referido regime específico de responsabilidade. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça conclui que este regime comporta uma restrição ao exercício do direito à liberdade de expressão e de informação dos utilizadores em questão.

Por último, quanto à questão de saber se a restrição em causa é justificada à luz do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, o Tribunal de Justiça salienta, por um lado, que esta restrição está prevista por lei, uma vez que resulta das obrigações impostas aos prestadores desses serviços por uma disposição de um ato da União, a saber, o artigo 17.º, n.º 4, alínea b) e alínea c), *in fine*, da Diretiva 2019/790, e respeita o conteúdo essencial do direito à liberdade de expressão e de informação dos utilizadores da Internet. Por outro lado, no âmbito da fiscalização da proporcionalidade, o Tribunal constata que a referida restrição responde à necessidade de proteção da propriedade intelectual garantida no artigo 17.º, n.º 2, da Carta, que se afigura necessária para satisfazer essa necessidade, e que as obrigações impostas aos prestadores não restringem o direito à liberdade de expressão e de informação dos utilizadores de forma desproporcionada.

Com efeito, em primeiro lugar, o legislador da União estabeleceu um limite claro e preciso às medidas que podem ser tomadas na execução dessas obrigações, excluindo, designadamente, as medidas que filtram e bloqueiam conteúdos lícitos aquando do carregamento. Em segundo lugar, a Diretiva 2019/790 impõe aos Estados-Membros que assegurem que os utilizadores em cada Estado-Membro sejam autorizados a carregar e a disponibilizar os conteúdos por eles gerados para fins específicos de citação, crítica, análise, caricatura, paródia ou pastiche. Além disso, os prestadores devem informar os

seus utilizadores da possibilidade de utilizarem obras e outro material protegido ao abrigo de exceções ou limitações aos direitos de autor e direitos conexos previstas no direito da União ⁵⁶. Em terceiro lugar, a responsabilidade dos prestadores só pode ser acionada se os titulares dos direitos em causa lhes transmitirem as informações pertinentes e necessárias relativamente aos conteúdos em causa. Em quarto lugar, o artigo 17.º desta diretiva, cuja aplicação não acarreta qualquer obrigação geral de monitorização, implica que os prestadores não podem ser obrigados a prevenir o carregamento e a disponibilização ao público de conteúdos cuja constatação do carácter ilícito necessitaria, por seu lado, de uma apreciação autónoma dos conteúdos em causa ⁵⁷. A este respeito, pode dar-se o caso de a disponibilidade de conteúdos não autorizados só poder ser evitada mediante notificação dos titulares de direitos. Em quinto lugar, a Diretiva 2019/790 introduz várias garantias de natureza processual, nomeadamente a possibilidade de os utilizadores apresentarem uma reclamação quando considerem que o acesso a um conteúdo por eles carregado foi indevidamente bloqueado, bem como o acesso a mecanismos de resolução extrajudicial e a vias de recurso judicial eficazes ⁵⁸. Em sexto lugar, esta diretiva encarrega a Comissão Europeia de organizar diálogos entre as partes interessadas com vista a debater as melhores práticas para a cooperação entre os prestadores e os titulares de direitos, e a emitir orientações relativas à aplicação deste regime ⁵⁹.

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça conclui que a obrigação de os prestadores monitorizarem os conteúdos que os utilizadores pretendem carregar nas suas plataformas antes da sua difusão ao público, decorrente do regime específico de responsabilidade, instituído no artigo 17.º, n.º 4, da Diretiva 2019/790, foi acompanhada, pelo legislador da União, de garantias adequadas para assegurar a observância do direito à liberdade de expressão e de informação dos utilizadores, bem como o justo equilíbrio entre este direito, por um lado, e o direito da propriedade intelectual, por outro. Cabe aos Estados-Membros, na transposição do artigo 17.º desta diretiva, basearem-se numa interpretação desta disposição que permita assegurar o justo equilíbrio entre os direitos fundamentais protegidos pela Carta. Além disso, na implementação das medidas de transposição deste artigo, incumbe às autoridades e aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros não apenas interpretar o seu direito nacional em conformidade com este artigo, mas também não se basearem numa interpretação deste que entre em conflito com os referidos direitos fundamentais ou com os outros princípios gerais do direito da União, como o princípio da proporcionalidade.

⁵⁶ Artigo 17.º, n.ºs 7 e 9, da Diretiva 2019/790.

⁵⁷ Artigo 17.º, n.º 8, da Diretiva 2019/790.

⁵⁸ Artigo 17.º, n.º 9, primeiro e segundo parágrafos, da Diretiva 2019/790.

⁵⁹ Artigo 17.º, n.º 10, da Diretiva 2019/790.

4. Proteção dos dados pessoais

a. Conservação dos dados pessoais

Acórdão de 5 de abril de 2022 (Grande Secção), Commissioner of An Garda Síochána e o. (140/20, [EU:C:2022:258](#))

«Reenvio prejudicial — Tratamento de dados pessoais no setor das comunicações eletrónicas — Confidencialidade das comunicações — Prestadores de serviços de comunicações eletrónicas — Conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização — Acesso aos dados conservados — Fiscalização jurisdicional ex post — Diretiva 2002/58/CE — Artigo 15.º, n.º 1 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º, 8.º, 11.º e 52.º, n.º 1 — Possibilidade de um órgão jurisdicional nacional limitar no tempo os efeitos de uma declaração de invalidade de uma legislação nacional incompatível com o direito da União — Exclusão»

Nos últimos anos, o Tribunal de Justiça pronunciou-se, em vários acórdãos, sobre a conservação e o acesso aos dados pessoais no domínio das comunicações eletrónicas ⁶⁰.

Em especial, através de dois acórdãos proferidos em Grande Secção, em 6 de outubro de 2020 ⁶¹, o Tribunal de Justiça confirmou a sua jurisprudência resultante do Acórdão *Tele2 Sverige*, sobre o caráter desproporcionado de uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização. Prestou também esclarecimentos, nomeadamente, quanto ao alcance dos poderes que a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas reconhece aos Estados-Membros em matéria de conservação desses dados para efeitos de salvaguarda da segurança nacional e da luta contra a criminalidade.

No presente processo, o pedido de decisão prejudicial foi apresentado pela Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) no âmbito de uma ação cível intentada por uma pessoa condenada a prisão perpétua por um homicídio cometido na Irlanda. Esta última contestava a compatibilidade com o direito da União de certas disposições da lei nacional relativa à conservação de dados gerados no contexto das comunicações eletrónicas ⁶². Ao abrigo desta lei ⁶³, tinham sido conservados pelos

⁶⁰ Assim, no Acórdão de 8 de abril de 2004, *Digital Rights e o.* (C-293/12 e C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), o Tribunal de Justiça declarou a invalidade da Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, e que altera a Diretiva 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54), pelo facto de a ingerência nos direitos ao respeito da vida privada e à proteção dos dados pessoais, reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), que implicava a obrigação geral de conservação dos dados de tráfego e dos dados de localização prevista nesta diretiva, não se limitar ao estritamente necessário. Em seguida, no Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Tele2 Sverige e Watson e o.* (C-203/15 e C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas) (JO 2002, L 201, p. 37) (a seguir «Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas»), conforme alterada pela Diretiva 2009/136/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 11), se opõe a uma regulamentação nacional que prevê uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização para efeitos de luta contra a criminalidade. Por último, no Acórdão de 2 de outubro de 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), o Tribunal de Justiça interpretou este mesmo artigo 15.º, n.º 1, num processo que dizia respeito ao acesso das autoridades públicas aos dados relativos à identidade civil dos utilizadores de meios de comunicações eletrónicas.

⁶¹ Acórdãos de 6 de outubro de 2020, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)) e *La Quadrature du Net e o.* (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

⁶² Communication (Retention of Data) Act 2011 [Lei das Comunicações (Conservação de Dados) de 2011]. Esta lei foi adotada com o objetivo de transpor para a ordem jurídica irlandesa a Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de

prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e tornados acessíveis às autoridades de polícia dados de tráfego e dados de localização relativos às chamadas telefónicas da pessoa condenada. As dúvidas manifestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito, nomeadamente, à compatibilidade com a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas ⁶⁴, lida à luz da Carta ⁶⁵, de um regime de conservação generalizada e indiferenciada desses dados, relacionado com a luta contra a criminalidade grave.

No seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal confirma, precisando o seu alcance, a jurisprudência resultante do Acórdão *La Quadrature du Net e o.*, recordando que a conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização relativos às comunicações eletrónicas não é autorizada para efeitos da luta contra a criminalidade grave e de prevenção das ameaças graves contra a segurança pública. Confirma igualmente a jurisprudência resultante do Acórdão *Prokuratuur (Condições de acesso aos dados relativos às comunicações eletrónicas)* ⁶⁶, nomeadamente quanto à obrigação de sujeitar o acesso das autoridades nacionais competentes aos referidos dados conservados a um controlo prévio efetuado por um órgão jurisdicional ou por uma entidade administrativa independente, relativamente a um agente de polícia.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal considera, em primeiro lugar, que a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas, lida à luz da Carta, se opõe a medidas legislativas que preveem, a título preventivo, para efeitos da luta contra a criminalidade grave e da prevenção de ameaças graves contra a segurança pública, uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização. Com efeito, tendo em conta, por um lado, os efeitos dissuasivos sobre o exercício dos direitos fundamentais ⁶⁷ que essa conservação pode acarretar e, por outro, a gravidade da ingerência que a mesma implica, essa conservação deve constituir a exceção e não a regra ao sistema instituído por esta diretiva, de modo que esses dados não possam ser objeto de uma conservação sistemática e

comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, e que altera a Diretiva 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54).

⁶³ A lei autoriza, por razões que vão além das inerentes à proteção da segurança nacional, a conservação preventiva, generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização de todos os assinantes por um período de dois anos.

⁶⁴ Mais precisamente, o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2002/58.

⁶⁵ Nomeadamente, os artigos 7.º, 8.º, 11.º e 52.º, n.º 1, da Carta.

⁶⁶ Acórdão de 2 de março de 2021, *Prokuratuur (Condições de acesso aos dados relativos às comunicações eletrónicas)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)).

⁶⁷ Consagrados nos artigos 7.º a 11.º da Carta.

contínua. A criminalidade, ainda que particularmente grave, não pode ser equiparada a uma ameaça contra a segurança nacional, na medida em que essa equiparação é suscetível de introduzir uma categoria intermédia entre a segurança nacional e a segurança pública, para efeitos da aplicação à segunda das exigências inerentes à primeira.

Em contrapartida, a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas, lida à luz da Carta, não se opõe a medidas legislativas que prevejam, para efeitos da luta contra a criminalidade grave e da prevenção de ameaças graves contra a segurança pública, uma conservação seletiva dos dados de tráfego e dos dados de localização que seja delimitada, com base em elementos objetivos e não discriminatórios, em função das categorias de pessoas em causa ou através de um critério geográfico, por um período temporalmente limitado ao estritamente necessário, mas que pode ser renovado. Acrescenta que tal medida de conservação dirigida a locais ou infraestruturas regularmente frequentados por um número muito elevado de pessoas ou a locais estratégicos, como aeroportos, estações, portos marítimos ou zonas de portagens, é suscetível de permitir às autoridades competentes obter dados sobre a presença, nesses locais ou zonas geográficas para efeitos de luta contra a criminalidade grave, de todas as pessoas que aí utilizam um meio de comunicação eletrónica e daí retirar, para efeitos da luta contra a criminalidade grave, conclusões sobre a sua presença e a sua atividade nos referidos locais ou zonas geográficas. Em todo o caso, a eventual existência de dificuldades para definir precisamente as hipóteses e as condições em que pode ser efetuada uma conservação seletiva não pode justificar que os Estados-Membros prevejam uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização.

Esta diretiva, lida à luz da Carta, também não se opõe a medidas legislativas que prevejam, para os mesmos fins, uma conservação generalizada e indiferenciada dos endereços IP atribuídos à fonte de uma ligação, por um período temporal limitado ao estritamente necessário, bem como dos dados relativos à identidade civil dos utilizadores de comunicações eletrónicas. No que respeita a este último aspeto, o Tribunal esclarece, mais especificamente, que nem a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas nem nenhum outro ato do direito da União se opõem a uma legislação nacional que tenha por objeto a luta contra a criminalidade grave, nos termos da qual a aquisição de um meio de comunicação eletrónica, como um cartão SIM pré-pago, esteja sujeita à verificação de documentos oficiais que comprovem a identidade do comprador e ao registo, pelo vendedor, das informações daí resultantes, sendo o vendedor obrigado, se for caso disso, a dar acesso a essas informações às autoridades nacionais competentes.

O mesmo não se aplica às medidas legislativas que prevejam, ainda para efeitos da luta contra a criminalidade grave e da prevenção das ameaças graves contra a segurança pública, uma imposição aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, através de uma decisão da autoridade competente sujeita a fiscalização jurisdicional efetiva, do dever de procederem, por um determinado período, à conservação rápida («*quick freeze*») dos dados de tráfego e dos dados de localização de que esses prestadores de serviços dispõem. Com efeito, só a luta contra a criminalidade grave e, *a fortiori*, a salvaguarda da segurança nacional são suscetíveis de justificar essa conservação, desde que essa medida e o acesso aos dados conservados respeitem os limites do estritamente necessário. O Tribunal recorda que essa medida de conservação rápida pode ser alargada aos dados de tráfego e aos dados de localização relativos a pessoas diferentes das que são suspeitas de ter planeado ou cometido uma infração penal grave ou uma ofensa à segurança nacional, desde que tais dados possam, com base em elementos objetivos e não discriminatórios, contribuir para o esclarecimento dessa infração ou dessa ofensa à segurança nacional, como os dados da vítima desta e do seu meio social ou profissional.

No entanto, o Tribunal indica, em seguida, que todas as medidas legislativas supramencionadas devem assegurar, mediante regras claras e precisas, que a conservação dos dados em causa está sujeita ao respeito das respetivas condições materiais e processuais e que as pessoas em causa disponham de garantias efetivas contra os riscos de abuso. As diferentes medidas de conservação dos dados de tráfego e dos dados de localização podem, segundo a escolha do legislador nacional, e respeitando os limites do estritamente necessário, ser aplicadas conjuntamente.

Além disso, o Tribunal esclarece que autorizar, para efeitos da luta contra a criminalidade grave, um acesso a tais dados conservados de maneira generalizada e indiferenciada, para fazer face a uma ameaça grave para a segurança nacional, iria contra a hierarquia dos objetivos de interesse geral que podem justificar uma medida adotada ao abrigo da Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas ⁶⁸. Com efeito, isso equivaleria a permitir que o acesso pudesse ser justificado por um objetivo de importância menor do que aquele que justificou a conservação, a saber a salvaguarda da segurança nacional, correndo assim o risco de privar de qualquer efeito útil a proibição de proceder a uma conservação generalizada e indiferenciada para efeitos de luta contra a criminalidade grave.

Em segundo lugar, o Tribunal decide que a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas, lida à luz da Carta, opõe-se a uma legislação nacional, ao abrigo da qual o tratamento centralizado dos pedidos de acesso a dados conservados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, que emanam da polícia no âmbito da investigação e da repressão de infrações penais graves, incumbe a um agente de polícia, mesmo quando este seja assistido por uma unidade instituída no âmbito da polícia que goza de um certo grau de autonomia no exercício da sua missão e cujas decisões podem ser posteriormente objeto de fiscalização jurisdicional. Com efeito, por um lado, esse funcionário não cumpre as exigências de independência e de imparcialidade que se impõem a uma autoridade administrativa que exerce o controlo prévio dos pedidos de acesso aos dados emanados das autoridades nacionais competentes, na medida em que não tem a qualidade de terceiro em relação a essas autoridades. Por outro lado, embora a decisão desse funcionário possa ser objeto de fiscalização jurisdicional *ex post*, essa fiscalização não se pode substituir a um controlo independente e, salvo em caso de urgência devidamente justificada, prévio.

Por último, em terceiro lugar, o Tribunal confirma a sua jurisprudência segundo a qual o direito da União se opõe a que um órgão jurisdicional nacional limite no tempo os efeitos de uma declaração de invalidade que lhe incumbe, por força do direito nacional, relativamente a uma legislação nacional que impõe aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego e dos dados de localização, em razão da incompatibilidade dessa legislação com a Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas. No entanto, o Tribunal recorda que a admissibilidade dos meios de prova obtidos através dessa conservação cabe, em conformidade com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, ao direito nacional, sob reserva do respeito, nomeadamente, dos princípios da equivalência e da efetividade.

Acórdão de 21 de junho de 2022 (Grande Secção), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

«Reenvio prejudicial — Tratamento de dados pessoais — Dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) — Regulamento (UE) 2016/679 — Artigo 2.º, n.º 2, alínea d) — Âmbito de aplicação — Diretiva (UE) 2016/681 — Utilização dos dados PNR dos passageiros dos voos operados entre a União Europeia e países terceiros — Faculdade de incluir os dados dos passageiros dos voos operados na União — Tratamento automatizado desses dados — Prazo de conservação: — Luta contra as infrações terroristas e criminalidade grave — Validade — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º, 8.º, 21.º e 52.º, n.º 1 — Legislação nacional que estende a aplicação do sistema PNR a outros transportes efetuados na União — Liberdade de circulação na União — Carta dos Direitos Fundamentais — Artigo 45.º»

⁶⁸ Esta hierarquia está consagrada na jurisprudência do Tribunal de Justiça, e nomeadamente no Acórdão de 6 de outubro de 2020, **La Quadrature du Net e o.** (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), n.ºs 135 e 136. Por força dessa hierarquia, a luta contra a criminalidade grave tem menor importância do que a salvaguarda da segurança nacional.

Os dados PNR (*Passenger Name Record*) são informações de reserva armazenadas pelas transportadoras aéreas nos seus sistemas de reserva e de controlo das partidas. A Diretiva PNR⁶⁹ obriga essas transportadoras a transferir os dados de qualquer passageiro que apanhe um voo extra-UE, operado entre um país terceiro e a União Europeia, para a Unidade de informações de passageiros (a seguir «UIP») do Estado-Membro de destino ou de partida do voo em causa, a fim de lutar contra o terrorismo e a criminalidade grave. Com efeito, os dados PNR assim transferidos são objeto de uma avaliação prévia pela UIP⁷⁰ e são, em seguida, conservados com vista a uma eventual avaliação posterior pelas autoridades competentes do Estado-Membro em causa ou pelas de outro Estado-Membro. Os Estados-Membros podem decidir aplicar a diretiva igualmente aos voos intra-UE⁷¹.

A Ligue des droits humains interpôs na Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) um recurso de anulação da loi du 25 décembre 2016 (Lei de 25 de dezembro de 2016)⁷², que transpõe para o direito belga tanto a Diretiva PNR como a Diretiva API⁷³. Segundo a recorrente, esta lei viola o direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais. A mesma critica, por um lado, o caráter muito amplo dos dados PNR e, por outro, o caráter geral da recolha, da transferência e do tratamento desses dados. A lei viola igualmente a livre circulação de pessoas, na medida em que restabelece indiretamente controlos nas fronteiras ao alargar o sistema PNR aos voos intra-UE e aos transportes efetuados por outros meios no interior da União.

Neste contexto, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) submeteu ao Tribunal de Justiça dez questões prejudiciais relativas, nomeadamente, à validade e à interpretação da Diretiva PNR, bem como à aplicabilidade do RGPD⁷⁴.

Estas questões levam o Tribunal de Justiça a debruçar-se uma vez mais sobre o tratamento dos dados PNR à luz dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais⁷⁵,

⁶⁹ Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO 2016, L 119, p. 132; a seguir «Diretiva PNR»).

⁷⁰ Esta avaliação prévia tem por objetivo identificar as pessoas relativamente às quais é exigido um exame mais aprofundado pelas autoridades competentes, tendo em conta o facto de que essas pessoas podem estar implicadas em infrações terroristas ou em criminalidade grave. É efetuada de forma sistemática e através de meios automatizados, confrontando os dados PNR com as bases de dados «úteis» ou tratando-os à luz dos critérios preestabelecidos no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, da Diretiva PNR.

⁷¹ Fazendo uso da possibilidade prevista no artigo 2.º da Diretiva PNR.

⁷² Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (Lei de 25 de dezembro de 2016 relativa ao tratamento dos dados dos passageiros) (Moniteur belge de 25 de janeiro de 2017, p. 12905).

⁷³ Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras (JO 2004, L 261, p. 24) (a seguir «Diretiva API»). Esta diretiva regula a transmissão, pelas transportadoras aéreas às autoridades nacionais competentes, de informações prévias sobre passageiros (como o número e tipo de documento de viagem utilizado, bem como a nacionalidade), a fim de melhorar os controlos nas fronteiras e combater a imigração ilegal.

⁷⁴ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1; a seguir «RGPD»).

⁷⁵ A seguir «direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta». O Tribunal de Justiça já examinou a compatibilidade, com estes direitos, do sistema de recolha e tratamento dos dados PNR previsto no Projeto de acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros [**Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá)**, de 26 de julho de 2017 ([EU:C:2017:592](#))].

consagrados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁷⁶. No seu acórdão, proferido pela Grande Secção, o Tribunal de Justiça confirma a validade da Diretiva PNR, na medida em que esta pode ser interpretada em conformidade com a Carta e apresenta precisões quanto à interpretação de certas das suas disposições ⁷⁷.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Depois de esclarecer quais são, entre os tratamentos de dados pessoais previstos por uma legislação nacional como a que está em causa, que tem por objetivo transpor simultaneamente a Diretiva API e a Diretiva PNR, aqueles a que se aplicam as regras gerais do RGPD ⁷⁸, o Tribunal de Justiça analisa a validade da diretiva PNR.

- **Quanto à validade da diretiva PNR**

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declara que, uma vez que a interpretação feita pelo Tribunal das disposições da Diretiva PNR à luz dos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º, 8.º, 21.º e 52.º, n.º 1, da Carta ⁷⁹ assegura a conformidade desta diretiva com esses artigos, a análise das questões submetidas não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da mencionada diretiva.

A título preliminar, recorda que um ato da União deve ser interpretado, tanto quanto possível, de modo a não pôr em causa a sua validade e em conformidade com o direito primário no seu todo e, nomeadamente, com as disposições da Carta, devendo assim os Estados-Membros ter o cuidado de não se basear numa interpretação do mesmo que conflitue com os direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico da União ou com outros princípios gerais reconhecidos por este ordenamento jurídico. No que diz respeito à Diretiva PNR, o Tribunal esclarece que um número significativo dos seus considerandos e disposições impõem essa interpretação conforme, acentuando a importância dada pelo legislador da União, quando se refere a um elevado nível de proteção de dados, ao respeito integral pelos direitos fundamentais consagrados na Carta.

O Tribunal declara que a Diretiva PNR comporta ingerências de uma certa gravidade nos direitos consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta, na medida em que, nomeadamente, prevê a instituição de um regime de supervisão contínuo, não direcionado e sistemático que inclui a avaliação automatizada de dados pessoais de todas as pessoas que utilizam os serviços de transporte aéreo. Recorda que a possibilidade de os Estados-Membros justificarem esse tipo de ingerência deve ser apreciado mensurando a sua gravidade e verificando que a importância do objetivo de interesse geral prosseguido se relaciona com essa gravidade.

⁷⁶ A seguir «Carta».

⁷⁷ Em especial, o artigo 2.º («Aplicação da [diretiva] aos voos intra-UE»), o artigo 6.º («Tratamento dos dados PNR»), e o artigo 12.º («Prazo de conservação e anonimização dos dados»), da Diretiva PNR.

⁷⁸ O Tribunal de Justiça esclarece que o RGPD é aplicável ao tratamento de dados pessoais previsto por essa legislação no que respeita, por um lado, ao tratamento de dados efetuado por operadores privados e, por outro, ao tratamento de dados efetuado por autoridades públicas abrangidos, única ou igualmente, pela Diretiva API. Em contrapartida, o RGPD não é aplicável ao tratamento previsto por uma legislação não abrangida apenas pela Diretiva PNR, que são efetuados pela UIP ou pelas autoridades competentes a fim de lutar contra as infrações terroristas e a criminalidade grave.

⁷⁹ Nos termos desta disposição, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Além disso, só podem ser introduzidas restrições a estes últimos se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

O Tribunal conclui que a transferência, o tratamento e a conservação dos dados PNR previstos nessa diretiva podem ser considerados limitados ao estritamente necessário para efeitos da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, desde que os poderes previstos na referida diretiva sejam objeto de uma interpretação restritiva. A este respeito, o acórdão hoje proferido esclarece nomeadamente que:

- O sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve abranger apenas as informações claramente identificáveis e circunscritas às rubricas que figuram no seu anexo I, as quais se relacionam com o voo efetuado e o passageiro em causa, o que implica, para algumas das rubricas que figuram nesse anexo, que só estão abrangidas as informações aí expressamente previstas ⁸⁰.
- A aplicação do sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve limitar-se às infrações terroristas e apenas à criminalidade grave que apresente umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros. No que se refere a essa criminalidade, a aplicação deste sistema não pode ser estendida às infrações que, embora preencham o critério previsto nesta diretiva relativamente ao limiar de gravidade e estejam, nomeadamente, previstas no seu anexo II, pertençam à criminalidade comum tendo em conta as especificidades do sistema penal nacional.
- A eventual extensão da aplicação da Diretiva PNR a todos ou a parte dos voos intra-UE, que um Estado-Membro pode decidir fazendo uso da faculdade prevista nesta diretiva, deve limitar-se ao estritamente necessário. Para o efeito, essa extensão deve poder ser objeto de uma fiscalização efetiva por um órgão jurisdicional ou por uma entidade administrativa independente, cuja decisão é dotada de efeito vinculativo. A este respeito, o Tribunal especifica que:
 - Apenas na situação em que o referido Estado-Membro constata a existência de circunstâncias suficientemente concretas para considerar que está perante uma ameaça terrorista real e atual ou previsível, a aplicação desta diretiva a todos os voos intra-UE com proveniência de ou destino ao referido Estado-Membro, por um período limitado ao estritamente necessário mas renovável, não excede os limites do estritamente necessário ⁸¹;
 - Não havendo semelhante ameaça terrorista, a aplicação da referida diretiva não pode estender-se a todos os voos intra-UE, mas deve limitar-se aos voos intra-UE relativos, nomeadamente, a certas ligações aéreas ou planos de viagens ou ainda a certos aeroportos para os quais existem, segundo a apreciação do Estado-Membro em causa, indicações suscetíveis de justificar essa aplicação. O caráter estritamente necessário dessa aplicação aos voos intra-UE assim selecionados deve ser regularmente reexaminado, em função da evolução das condições que justificaram a sua seleção.
- Para efeitos da avaliação prévia dos dados PNR, que tem por objetivo identificar as pessoas relativamente às quais é exigido um exame mais aprofundado antes da sua chegada ou partida e que, num primeiro momento, é efetuada através de tratamentos automatizados, a unidade de informações de passageiros (UIP) pode apenas, por um lado, confrontar esses dados somente

⁸⁰ Assim, nomeadamente, «as informações sobre as modalidades de pagamento» (rubrica 6 do anexo) devem limitar-se às modalidades de pagamento e à faturação do bilhete de avião, com exclusão de qualquer outra informação sem relação direta com o voo, e as «observações gerais» (rubrica 12) só podem ser relativas às informações expressamente elencadas nessa rubrica, relativas aos passageiros menores.

⁸¹ Com efeito, a existência de tal ameaça é, por si só, suscetível de estabelecer uma relação entre a transferência e o tratamento dos dados em causa e a luta contra o terrorismo. Por conseguinte, prever a aplicação da diretiva PNR a todos os voos intra-UE com proveniência ou destino ao Estado-Membro em causa, por um período limitado, não excede os limites do estritamente necessário, devendo a decisão que prevê essa aplicação poder ser controlada por um órgão jurisdicional ou por uma entidade administrativa independente.

com as bases de dados relativas a pessoas ou a objetos procurados ou que foram sinalizados ⁸². Essas bases de dados devem ser não discriminatórias e ser usadas pelas autoridades competentes em relação à luta contra o terrorismo e a criminalidade grave que apresentem umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros. Por outro lado, no que se refere à avaliação prévia à luz dos critérios preestabelecidos, a UIP não pode utilizar tecnologias de inteligência artificial no âmbito de sistemas de autoaprendizagem («*machine learning*»), suscetíveis de modificar, sem intervenção ou controlo humano, o processo de avaliação e, em especial, os critérios de avaliação em que se baseiam o resultado da aplicação deste processo e a ponderação dos mencionados critérios. Esses critérios devem ser determinados de forma que a sua aplicação vise, especificamente, os indivíduos relativamente aos quais possa haver uma suspeita razoável de participação em infrações terroristas ou em criminalidade grave e de modo a ter em conta os elementos «incriminatórios» e «ilibatórios», sem que simultaneamente dê lugar a discriminações diretas ou indiretas ⁸³.

- Tendo em conta a taxa de erro inerente a esses tratamentos automatizados de dados PNR e a quantidade bastante significativa de resultados «falsos positivos», obtidos na sequência da sua aplicação em 2018 e 2019, a aptidão do sistema estabelecido pela Diretiva PNR para realizar os objetivos prosseguidos depende essencialmente do bom funcionamento da verificação dos resultados positivos, obtidos mediante esses tratamentos, que a UIP efetua, num segundo momento, através de meios não automatizados. A este respeito, os Estados-Membros devem prever regras claras e precisas de forma a orientar e enquadrar a análise efetuada pelos agentes da UIP responsáveis por esse reexame individual para efeitos de assegurar o respeito integral dos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º, 8.º e 21.º da Carta e, nomeadamente, garantir uma prática administrativa coerente no seio da UIP que respeite o princípio da não-discriminação. Em especial, devem assegurar que a UIP estabelece critérios de reexame objetivos que permitam aos seus agentes verificar, por um lado, se e em que medida uma concordância positiva (*hit*) diz efetivamente respeito a um indivíduo suscetível de estar implicado em infrações terroristas ou na criminalidade grave e, por outro lado, o caráter não discriminatório dos tratamentos automatizados. Neste contexto, o Tribunal sublinha ainda que as autoridades competentes devem garantir que o interessado é capaz de compreender o funcionamento dos critérios de avaliação preestabelecidos e os programas que aplicam esses critérios, de forma a poder decidir, com total conhecimento de causa, se exerce ou não o seu direito à interposição de uma ação judicial. Do mesmo modo, no âmbito dessa ação, o juiz responsável pelo controlo da legalidade da decisão adotada pelas autoridades competentes e, salvo os casos de ameaças à segurança do Estado, o próprio interessado, devem poder tomar conhecimento tanto do conjunto dos fundamentos como dos elementos de prova com base nos quais essa decisão foi tomada, incluindo os critérios de avaliação preestabelecidos e o funcionamento dos programas que aplicam esses critérios.
- A comunicação e a avaliação ulteriores dos dados PNR, ou seja, após a chegada ou a partida da pessoa em causa, só podem ser efetuadas com base em circunstâncias novas e elementos

⁸² Isto é, bases de dados relativas a pessoas ou a objetos procurados ou alvo de um alerta, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da diretiva PNR. Em contrapartida, análises a partir de bases de dados diversas podem assumir a forma de uma exploração de dados (*data mining*) e podem dar lugar a uma utilização desproporcionada desses dados, fornecendo os meios para estabelecer o perfil preciso das pessoas em causa pela simples razão de que estas têm a intenção de viajar de avião.

⁸³ Os critérios preestabelecidos devem ser orientados em função dos objetivos, proporcionados e específicos, e ser revistos regularmente (artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva PNR). A avaliação prévia de acordo com critérios preestabelecidos deve ser realizada de forma não discriminatória. Segundo o artigo 6.º, n.º 4, quarto período, esses critérios não podem, em caso algum, basear-se na raça ou na origem étnica de uma pessoa, nas suas opiniões políticas, religião ou convicções filosóficas, na sua filiação sindical, na sua saúde, vida ou orientação sexual.

objetivos suscetíveis de fundar uma suspeita razoável de implicação dessa pessoa em criminalidade grave que apresente umnexo objetivo, pelo menos indireto, com o transporte aéreo de passageiros, ou que permitam considerar que esses dados poderiam, num caso concreto, dar uma contribuição efetiva à luta contra as infrações terroristas que apresentem esse nexo. A comunicação dos dados PNR para efeitos dessa avaliação ulterior deve, em princípio, salvo em caso de urgência devidamente justificado, ser subordinada a um controlo prévio efetuado quer por um órgão jurisdicional, quer por uma autoridade administrativa independente, mediante pedido fundamentado das autoridades competentes, independentemente da questão de saber se esse pedido foi apresentado antes ou depois de decorrido o prazo de seis meses subsequente à transferência desses dados para a UIP ⁸⁴.

- **Quanto à interpretação da diretiva**

Após ter declarado a validade da Diretiva PNR, o Tribunal de Justiça fornece esclarecimentos adicionais quanto à interpretação desta diretiva. Em primeiro lugar, salienta que a diretiva enumera exaustivamente os objetivos prosseguidos pelo tratamento dos dados PNR. Por conseguinte, esta diretiva opõe-se a uma legislação nacional que autoriza o tratamento de dados PNR para fins diferentes da luta contra as infrações terroristas e a criminalidade grave. Assim, uma legislação nacional que admite, além disso, como finalidade do tratamento dos dados PNR, o acompanhamento das atividades visadas pelos serviços de informação e de segurança é suscetível de violar o caráter exaustivo dessa enumeração. Do mesmo modo, o sistema instituído pela Diretiva PNR não pode ser previsto para efeitos da melhoria dos controlos nas fronteiras e da luta contra a imigração clandestina ⁸⁵. Daqui resulta igualmente que os dados PNR não podem ser conservados numa única base de dados que possa ser consultada com vista à prossecução tanto das finalidades da Diretiva PNR como de outras finalidades.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça explicita o conceito de autoridade nacional independente, competente para analisar se os requisitos de comunicação dos dados PNR, para efeitos da sua avaliação posterior, estão preenchidos e para aprovar essa comunicação. Em especial, a autoridade criada como UIP não pode ser qualificada como tal, uma vez que não tem a qualidade de terceiro em relação à autoridade que pede o acesso aos dados. Com efeito, uma vez que os membros do seu pessoal podem ser agentes destacados pelas autoridades habilitadas a pedir esse acesso, o UIP surge necessariamente ligada a essas autoridades. Por conseguinte, a diretiva PNR opõe-se a uma legislação nacional segundo a qual a autoridade criada como UIP tem igualmente a qualidade de autoridade nacional competente, habilitada a aprovar a comunicação dos dados PNR decorrido o prazo de seis meses subsequente à transferência desses dados para a UIP.

Em terceiro lugar, no que diz respeito ao prazo de conservação dos dados PNR, o Tribunal declara que o artigo 12.º da Diretiva PNR, lido à luz dos artigos 7.º, 8.º e 52.º, n.º 1, da Carta, se opõe a uma legislação nacional que prevê um prazo geral de conservação desses dados de cinco anos, aplicável indiferentemente a todos os passageiros aéreos.

Com efeito, segundo Tribunal, após o decurso do prazo de conservação inicial de seis meses, a conservação dos dados PNR não se afigura limitada ao estritamente necessário no que respeita aos passageiros aéreos relativamente aos quais, nem as eventuais verificações efetuadas durante o prazo de conservação inicial de seis meses, nem qualquer outra circunstância, revelaram a existência de

⁸⁴ Nos termos do artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva PNR, esse controlo só está expressamente previsto para os pedidos de comunicação de dados PNR apresentados depois de decorrido o prazo de seis meses subsequente à transferência desses dados para a UIP.

⁸⁵ Ou seja, o objetivo da Diretiva API.

elementos objetivos — como o facto de os dados PNR dos passageiros em causa terem dado lugar a uma concordância positiva verificada no âmbito da avaliação prévia — suscetíveis estabelecer um risco em matéria de infrações terroristas ou de criminalidade grave que apresentem umnexo objetivo, pelo menos indireto, com a viagem aérea efetuada por esses passageiros. Em contrapartida, considera que, durante o período inicial de seis meses, a conservação dos dados PNR de todos os passageiros aéreos sujeitos ao sistema instituído por essa diretiva não parece, em princípio, exceder os limites do estritamente necessário.

Em quarto lugar, o Tribunal fornece indicações relativas a uma eventual aplicação da Diretiva PNR, para efeitos da luta contra as infrações terroristas e a criminalidade grave, a outros modos de transporte que encaminhem passageiros para a União. Ora, a diretiva, lida à luz do artigo 3.º, n.º 2, TUE, do artigo 67.º, n.º 2, TFUE e do artigo 45.º da Carta, opõe-se a um sistema de transferência e de tratamento dos dados PNR de todos os transportes efetuados por outros meios no interior da União, se o Estado-Membro em causa não estiver perante uma ameaça terrorista real e atual ou previsível. Com efeito, nessa situação, como nos caso dos voos intra-UE, a aplicação do sistema estabelecido pela Diretiva PNR deve limitar-se aos dados PNR dos transportes relativos, nomeadamente, a certas ligações ou a certos planos de viagem ou ainda a certas gares ou portos marítimos, relativamente aos quais existem indicações suscetíveis de justificar essa aplicação. Compete ao Estado-Membro em causa selecionar os transportes para os quais tais indicações existem e reexaminar regularmente essa aplicação em função da evolução das condições que justificaram a sua seleção.

b. Tratamento de dados pessoais no setor financeiro

Acórdão de 20 de setembro de 2022 (Grande Secção), VD e SR (C-339/20 e C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

«Reenvio prejudicial — Mercado único para os serviços financeiros — Abuso de mercado — Abuso de informação privilegiada — Diretiva 2003/6/CE — Artigo 12.º, n.º 2, alíneas a) e d) — Regulamento (UE) n.º 596/2014 — Artigo 23.º, n.º 2, alíneas g) e h) — Poderes de supervisão e investigação da Autorité des marchés financiers (Autoridade dos Mercados Financeiros, França) (AMF) — Objetivo de interesse geral que visa proteger a integridade dos mercados financeiros da União Europeia e a confiança do público nos instrumentos financeiros — Possibilidade de a AMF solicitar os registos de dados de tráfego na posse de operadores de serviços de comunicações eletrónicas — Tratamento dos dados pessoais no setor das comunicações eletrónicas — Diretiva 2002/58/CE — Artigo 15.º, n.º 1 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 7.º, 8.º, 11.º, bem como artigo 52.º, n.º 1 — Confidencialidade das comunicações — Limitações — Legislação que prevê a conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego pelos operadores de serviços de comunicações eletrónicas — Possibilidade de um órgão jurisdicional nacional limitar no tempo os efeitos de uma declaração de ilegalidade relativa a disposições legislativas nacionais incompatíveis com o direito da União — Exclusão»

Na sequência de uma investigação conduzida pela Autorité des marchés financiers (AMF, França) ⁸⁶, foram instaurados processos penais contra VD e SR, duas pessoas singulares acusadas de crimes de abuso de informação privilegiada, transmissão de informação privilegiada, cumplicidade, corrupção e branqueamento de capitais. No âmbito desta investigação, a AMF tinha utilizado dados pessoais decorrentes de chamadas telefónicas efetuadas por VD e SR, recolhidos com base no code des postes

⁸⁶ Investigação conduzida com base no artigo L. 621-10 do Code monétaire et financier (Código Monetário e Financeiro), na sua versão aplicável aos litígios no processo principal.

et des communications électroniques (Código dos Correios e das Comunicações Eletrónicas) ⁸⁷, no contexto da prestação de serviços de comunicações eletrónicas.

Na medida em que foram constituídos arguidos com base nos dados de tráfego disponibilizados pela AMF, VD e SR interpuseram, cada um, na cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris, França), um recurso, invocando, nomeadamente, um fundamento relativo à violação do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva «relativa à vida privada e às comunicações eletrónicas» ⁸⁸, lido à luz dos artigos 7.º, 8.º e 11.º, bem como do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Mais concretamente, baseando-se na jurisprudência que resulta do Acórdão *Tele2 Sverige e Watson e o.* ⁸⁹, VD e SR contestavam o facto de a AMF se ter baseado, para proceder à recolha dos referidos dados, nas disposições nacionais em causa, quando, na sua opinião, essas disposições, por um lado, eram contrárias ao direito da União, na medida em que previam uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de ligação e, por outro, não previam nenhum limite ao poder dos inspetores da AMF de aceder aos dados conservados.

Através de dois Acórdãos de 20 de setembro de 2018 e de 7 de março de 2019, a cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris) negou provimento aos recursos de VD e de SR. A fim de julgar improcedente o fundamento acima referido, os juízes que conheceram do mérito da causa basearam-se, nomeadamente, no facto de o Regulamento relativo ao abuso de mercado ⁹⁰ permitir às autoridades competentes solicitar, na medida em que a legislação nacional o permita, os registos de dados de tráfego existentes na posse de um operador de serviços de comunicações eletrónicas, se houver motivos razoáveis para suspeitar de uma violação da proibição do abuso de informação privilegiada e que tais registos possam ser pertinentes para a investigação relativa a essa violação.

VD e SR interpuseram um recurso na Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França), o órgão jurisdicional de reenvio nos presentes processos.

Neste contexto, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a conciliação entre o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva «relativa à vida privada e às comunicações eletrónicas», lido à luz da Carta, e os requisitos que resultam do artigo 12.º, n.º 2, alíneas a) e d), da Diretiva «abuso de mercado» ⁹¹ e do artigo 23.º, n.º 2, alíneas g) e h), do Regulamento relativo ao abuso de mercado. Esta problemática tem origem nas medidas legislativas em causa no processo principal, que preveem a título preventivo, para efeitos da luta contra os crimes de abuso de mercado, de que fazem parte as operações de abuso de informações privilegiadas, para os operadores de serviços de comunicações eletrónicas, uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego, por um período de um ano a contar do dia do registo. No caso de o Tribunal de Justiça considerar que a legislação relativa à conservação dos dados de ligação, em causa no processo principal, é contrária ao direito da União, coloca-se a

⁸⁷ Mais precisamente, com base no artigo L. 34-1 do code des postes et des communications électroniques (Código dos Correios e das Comunicações Eletrónicas), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais.

⁸⁸ Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas) (JO 2002, L 201, p. 37), conforme alterada pela Diretiva 2009/136/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 11).

⁸⁹ Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Tele2 Sverige e Watson e o.* (C-203/15 e C-698/15, [EU:C:2016:970](#)).

⁹⁰ Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado (regulamento abuso de mercado) e que revoga a Diretiva 2003/6/CE e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão (JO 2014, L 173, p. 1).

⁹¹ Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (JO 2003, L 96, p. 16).

questão da manutenção provisória dos efeitos dessa legislação, a fim de evitar uma situação de insegurança jurídica e de permitir que os dados recolhidos e conservados anteriormente possam ser utilizados para efeitos de deteção e repressão das operações de abuso de informação privilegiada.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara que a conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego, por um período de um ano a contar do dia do registo, pelos operadores de serviços de comunicações eletrónicas não é autorizada, a título preventivo, para efeitos da luta contra os crimes de abuso de mercado. Além disso, confirma a sua jurisprudência segundo a qual o direito da União opõe-se a que um órgão jurisdicional nacional limite no tempo os efeitos de uma declaração de ilegalidade que lhe incumbe, no que respeita a disposições legislativas nacionais incompatíveis com o direito da União.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça recorda, desde logo, que, para interpretar uma disposição do direito da União, se deve ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que a mesma faz parte.

No que se refere à redação das disposições referidas nas questões prejudiciais, há que constatar que, enquanto o artigo 12.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva «abuso de mercado» se refere ao poder da AMF de «exigir a comunicação dos registos telefónicos e de transmissão de dados existentes», o artigo 23.º, n.º 2, alíneas g) e h), do Regulamento relativo ao abuso de mercado remete para o poder dessa autoridade de solicitar, por um lado, os «registos [...] de dados de tráfego na posse de empresas de investimento, instituições de crédito ou instituições financeiras» e, por outro, «na medida em que a legislação nacional o permita, os registos de tráfego de dados existentes na posse de um operador de telecomunicações». Segundo o Tribunal, da redação destas disposições resulta inequivocamente que estas se limitam a enquadrar o poder da AMF de «exigir», ou ainda, de «solicitar» os dados na posse destes operadores, o que corresponde a um acesso a tais dados. Além disso, a referência feita aos registos «existentes», e «na posse» dos referidos operadores, dá a entender que o legislador da União não pretendeu regular a possibilidade de o legislador nacional impor uma obrigação de conservação de tais registos. Segundo o Tribunal de Justiça, esta interpretação é, além disso, corroborada tanto pelo contexto em que se inserem as referidas disposições como pelos objetivos prosseguidos pela regulamentação de que essas disposições fazem parte.

No que se refere ao contexto em que se inserem as disposições referidas pelas questões prejudiciais, o Tribunal de Justiça observa que, embora, nos termos das disposições relevantes da Diretiva «abuso de mercado»⁹² e do Regulamento relativo ao abuso de mercado⁹³, o legislador da União tenha pretendido impor aos Estados-Membros que adotassem as medidas necessárias para que as autoridades competentes em matéria financeira dispusessem de um conjunto de ferramentas, de competências e de recursos adequados, bem como de poderes de vigilância e de investigação necessários para assegurar a eficácia das suas missões, estas disposições nada referem quanto à eventual possibilidade de os Estados-Membros imporem, para o mesmo efeito, aos operadores de serviços de comunicações eletrónicas, uma obrigação de conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego, nem quanto às condições em que esses dados devem ser conservados pelos referidos operadores com o objetivo de os comunicar, se for caso disso, às autoridades competentes.

⁹² Artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2003/6.

⁹³ Artigo 23.º, n.º 3, do Regulamento n.º 596/2014, lido à luz do considerando 62 deste regulamento.

No que se refere aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa, o Tribunal salienta que resulta, por um lado, da Diretiva «abuso de mercado»⁹⁴ e, por outro, do Regulamento relativo ao abuso de mercado⁹⁵, que estes instrumentos têm por finalidade assegurar a integridade dos mercados financeiros na União e promover a confiança dos investidores nesses mercados, confiança essa que se baseia, nomeadamente, no facto de se encontrarem em pé de igualdade e protegidos da utilização ilícita de informação privilegiada. A proibição de operações de abuso de informação privilegiada enunciada nos referidos instrumentos⁹⁶ visa, assim, garantir a igualdade entre os contratantes numa transação bolsista, evitando que um deles, que possui uma informação privilegiada e se encontra, por esse facto, numa posição vantajosa relativamente aos outros investidores, seja beneficiado em detrimento dos que a desconhecem. Embora, nos termos do Regulamento relativo ao abuso de mercado⁹⁷, os registos dos dados de ligação constituam um elemento de prova crucial, por vezes única, para detetar e atestar a existência de um abuso de informação privilegiada ou de manipulação de mercado, não deixa de ser verdade que este regulamento apenas se refere aos registos «na posse de» operadores de serviços de comunicações eletrónicas, bem como ao poder da autoridade competente em matéria financeira de «solicitar» a comunicação dos dados «existentes» a esses operadores. Assim, não resulta de forma nenhuma da sua letra que o legislador da União tenha pretendido, com isto, conceder aos Estados-Membros o poder de impor aos operadores de serviços de comunicações eletrónicas uma obrigação geral de conservação de dados. Daqui resulta que nem a Diretiva «abuso de mercado» nem o Regulamento relativo ao abuso de mercado, são suscetíveis de constituir um fundamento jurídico de uma obrigação geral de conservação dos registos de dados de tráfego na posse dos operadores de serviços de comunicações eletrónicas para efeitos do exercício dos poderes conferidos à autoridade competente em matéria financeira ao abrigo destes atos.

Em seguida, o Tribunal recorda que a Diretiva «relativa à vida privada e às comunicações eletrónicas» constitui o ato de referência em matéria de conservação e, de maneira mais generalizada, de tratamento de dados pessoais no setor das comunicações eletrónicas, pelo que a sua interpretação, feita à luz desta diretiva, regula igualmente os registos dos dados de tráfego na posse dos operadores de serviços de comunicações eletrónicas, que as autoridades competentes em matéria financeira podem solicitar ao abrigo da Diretiva «abuso de mercado»⁹⁸ e do Regulamento relativo ao abuso de mercado⁹⁹. A apreciação da licitude do tratamento dos registos que estejam na posse dos operadores de serviços de comunicações eletrónicas¹⁰⁰ deve, assim, ser efetuada à luz dos requisitos previstos na Diretiva «relativa à vida privada e às comunicações eletrónicas», bem como da interpretação desta diretiva pelo Tribunal de Justiça.

Assim, o Tribunal de Justiça considera que a Diretiva «abuso de mercado» e o Regulamento relativo aos abusos de mercado, lidos em conjugação com a Diretiva «relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas» e à luz da Carta, opõem-se a medidas legislativas que preveem, a título preventivo, para efeitos da luta contra os crimes de abuso de mercado, de que fazem parte as

⁹⁴ Considerandos 2 e 12 da Diretiva 2003/6.

⁹⁵ Artigo 1.º do Regulamento n.º 596/2014, lido à luz dos seus considerandos 2 e 24.

⁹⁶ Artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/6 e artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento 596/2014.

⁹⁷ Artigo 62.º do Regulamento n.º 596/2014.

⁹⁸ Artigo 11.º da Diretiva 2003/6.

⁹⁹ Artigo 22.º do Regulamento n.º 596/2014.

¹⁰⁰ Artigo 12.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2003/6, e artigo 23.º, n.º 2, alíneas g) e h), do Regulamento n.º 596/2014.

operações de abuso de informação privilegiada, uma conservação temporária dos dados de tráfego, a saber, por um período de um ano a contar do dia do registo, mas generalizada e indiferenciada, pelos operadores de serviços de iniciados.

Por último, o Tribunal confirma a sua jurisprudência, segundo a qual o direito da União opõe-se a que um órgão jurisdicional nacional limite no tempo os efeitos de uma declaração de ilegalidade que lhe incumbe, nos termos do direito nacional, relativamente a disposições legislativas nacionais que, por um lado, impõem aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas uma conservação generalizada e indiferenciada dos dados de tráfego, e por outro, permitem a comunicação de tais dados à autoridade competente em matéria financeira, sem autorização prévia de um órgão jurisdicional ou de uma autoridade administrativa independente, devido à incompatibilidade dessas disposições com a Diretiva «relativa à vida privada e às comunicações eletrónicas», lida à luz da Carta. No entanto, o Tribunal recorda que a admissibilidade dos meios de prova obtidos através dessa conservação cabe, em conformidade com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, ao direito nacional, sob reserva do respeito, nomeadamente, dos princípios da equivalência e da efetividade. Este último princípio obriga o juiz penal nacional a afastar informações e elementos de prova obtidos através de uma conservação generalizada e indiferenciada incompatível com o direito da União se as pessoas em causa não estiverem em condições de contestar eficazmente essas informações e elementos de prova, provenientes de um domínio que escapa ao conhecimento dos juízes e que são suscetíveis de influenciar de modo preponderante a apreciação dos factos.

Acórdão de 22 de novembro de 2022 (Grande Secção), Luxembourg Business Registers (C-37/20 e C-601/20, [EU:C:2022:912](#))

«Reenvio prejudicial — Prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo — Diretiva (UE) 2018/843 que altera a Diretiva (UE) 2015/849 — Alteração introduzida ao artigo 30.º, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea c), desta última diretiva — Acesso de qualquer membro do público em geral a informações sobre os beneficiários efetivos — Validade — Artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Respeito pela vida privada e familiar — Proteção de dados pessoais»

Para efeitos do combate e da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, a Diretiva antibranqueamento¹⁰¹ obriga os Estados-Membros a manterem um registo com informações sobre os beneficiários efetivos¹⁰² de entidades societárias e de outras pessoas coletivas constituídas no seu território. Tendo esta diretiva sido alterada pela Diretiva 2018/843¹⁰³, algumas dessas informações passaram a ter de estar acessíveis em todos os casos a qualquer

¹⁰¹ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO 2015, L 141, p. 73; a seguir «Diretiva antibranqueamento»).

¹⁰² Nos termos do artigo 3.º, ponto 6, da Diretiva antibranqueamento, «beneficiário efetivo» é a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade.

¹⁰³ Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO 2018, L 156, p. 43).

membro do público em geral. Nos termos da Diretiva antibranqueamento conforme alterada (a seguir «Diretiva antibranqueamento alterada»), a legislação luxemburguesa ¹⁰⁴ instituiu um Registo dos beneficiários efetivos (a seguir «RBE») destinado a conservar e a disponibilizar um conjunto de informações sobre os beneficiários efetivos das entidades registadas cujo acesso está aberto a qualquer pessoa.

Neste contexto, foram interpostos dois recursos no tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo, Luxemburgo), respetivamente por WM e pela Sovim SA, que contestam o indeferimento, pelo Luxembourg Business Registers, gestor do RBE, dos seus pedidos que visam impedir o acesso do público em geral a informações relativas, no primeiro processo, a WM na qualidade de beneficiário efetivo de uma sociedade civil imobiliária e, no segundo processo, ao beneficiário efetivo da Sovim SA. No âmbito destes dois processos, o tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo), tendo dúvidas, nomeadamente, quanto à validade das disposições do direito da União que instauraram o sistema de acesso público às informações relativas aos beneficiários efetivos, submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial para apreciação de validade.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara inválida a Diretiva 2018/843 na parte em que alterou a Diretiva antibranqueamento no sentido de que os Estados-Membros devem assegurar que as informações sobre os beneficiários efetivos das entidades societárias e de outras pessoas coletivas constituídas no seu território sejam acessíveis em todos os casos a qualquer membro do público em geral ¹⁰⁵.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça constata que o acesso do público em geral às informações sobre os beneficiários efetivos, previsto na Diretiva antibranqueamento alterada, constitui uma ingerência grave nos direitos fundamentais de respeito pela vida privada e de proteção dos dados pessoais, consagrados, respetivamente, nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

A este respeito, o Tribunal observa que, uma vez que os dados em questão contêm informações sobre pessoas singulares identificadas, a saber, os beneficiários efetivos das entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas no território dos Estados-Membros, o acesso de qualquer membro do público em geral a estas informações afeta o direito fundamental de respeito pela vida privada. Além disso, a sua disponibilização ao público em geral constitui um tratamento de dados pessoais. O Tribunal acrescenta que essa disponibilização ao público em geral constitui uma ingerência nos dois direitos fundamentais já referidos, seja qual for a utilização posterior das informações comunicadas ¹⁰⁶.

Quanto à gravidade desta ingerência, o Tribunal salienta que, na medida em que as informações disponibilizadas ao público em geral dizem respeito à identidade do beneficiário efetivo, bem como à natureza e à extensão dos seus interesses efetivos detidos em entidades societárias ou noutras pessoas coletivas, estas informações são suscetíveis de permitir estabelecer um perfil relativo a certos dados pessoais de identificação, à situação patrimonial do interessado, bem como aos setores

¹⁰⁴ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Lei de 13 de janeiro de 2019 que institui um registo dos beneficiários efetivos) (Mémorial A 2019, n.º 15).

¹⁰⁵ Invalidez do artigo 1.º, ponto 15, alínea c), da Diretiva 2018/843, que altera o artigo 30.º, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva antibranqueamento.

¹⁰⁶ Acórdão de 21 de junho de 2022, *Ligue des droits humains* (C-817/19, [EU:C:2022:491](#), n.º 96 e jurisprudência referida).

económicos, aos países e às empresas específicas em que este tenha investido. Além disso, estas informações tornam-se acessíveis a um número potencialmente ilimitado de pessoas, pelo que esse tratamento de dados pessoais também é suscetível de permitir que pessoas que, por razões alheias ao objetivo prosseguido por esta medida, procuram informar-se sobre a situação, nomeadamente material e financeira, de um beneficiário efetivo, acedam livremente às referidas informações. Esta possibilidade revela-se ainda mais fácil quando os dados possam ser consultados na Internet. Por outro lado, as potenciais consequências para os titulares dos dados resultantes de uma eventual utilização abusiva dos seus dados pessoais são agravadas pelo facto de que, depois de terem sido disponibilizados ao público em geral, esses dados podem não apenas ser livremente consultados, como podem também ser conservados e difundidos, tornando-se, assim, ainda mais difícil, ou mesmo ilusório, para essas pessoas defenderem-se eficazmente contra abusos.

Em segundo lugar, a título do exame da justificação da ingerência em causa, primeiro, o Tribunal observa que, no caso em apreço, o princípio da legalidade foi respeitado. Com efeito, a restrição do exercício dos direitos fundamentais acima referidos que resulta do acesso do público em geral às informações sobre os beneficiários efetivos está prevista num ato legislativo, a saber, a Diretiva antibranqueamento alterada. Além disso, por um lado, esta diretiva especifica que essas informações devem ser suficientes, exatas e atuais, e enumera expressamente certos dados aos quais deve ser concedido o acesso público. Por outro lado, estabelece as condições em que os Estados-Membros podem prever derrogações a esse acesso.

Segundo, o Tribunal esclarece que a ingerência em causa não viola o conteúdo essencial dos direitos fundamentais garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta. Embora seja certo que a Diretiva antibranqueamento alterada não contém uma enumeração exaustiva dos dados a que qualquer membro do público em geral deve poder aceder e que os Estados-Membros estão habilitados a permitir o acesso a informações adicionais, não é menos certo que só as informações adequadas sobre os beneficiários efetivos e os interesses efetivos detidos podem ser obtidas, conservadas e, por conseguinte, ser potencialmente acessíveis ao público, o que exclui, nomeadamente, informações que não tenham uma relação adequada com as finalidades da Diretiva antibranqueamento alterada. Ora, não se afigura que a disponibilização ao público em geral das informações que têm semelhante relação prejudique, de alguma forma, o conteúdo essencial dos direitos fundamentais visados.

Terceiro, o Tribunal sublinha que, ao prever o acesso do público em geral às informações sobre os beneficiários efetivos, o legislador da União visa prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, criando, através de uma maior transparência, um ambiente menos suscetível de ser utilizado para esses fins, o que constitui um objetivo de interesse geral suscetível de justificar ingerências, inclusivamente graves, nos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta.

Quarto, no âmbito da análise do carácter adequado, necessário e proporcionado da ingerência em causa, o Tribunal constata que é certo que o acesso do público em geral às informações sobre os beneficiários efetivos é adequado para contribuir para a realização desse objetivo.

Todavia, o Tribunal considera que não se pode considerar que esta ingerência se limita ao que é estritamente necessário. Por um lado, a estrita necessidade da referida ingerência não pode ser demonstrada com base em que o critério do «interesse legítimo» de que, segundo a Diretiva antibranqueamento, na sua versão anterior à sua alteração pela Diretiva 2018/843, devia dispor qualquer pessoa que pretendesse aceder às informações sobre os beneficiários efetivos, era difícil de aplicar e que a sua aplicação podia conduzir a decisões arbitrárias. Com efeito, a eventual existência de dificuldades para definir precisamente as hipóteses e as condições em que o público pode aceder

a informações sobre os beneficiários efetivos não pode justificar que o legislador da União preveja o acesso do público em geral a essas informações.

Por outro lado, as explicações que figuram na Diretiva 2018/843 também não podem demonstrar a estrita necessidade da ingerência em causa ¹⁰⁷. Na medida em que, segundo estas explicações, se presume que o acesso do público em geral a informações sobre os beneficiários efetivos existe para permitir um maior escrutínio destas informações por parte da sociedade civil, nomeadamente a imprensa ou as organizações da sociedade civil, o Tribunal salienta que, tanto a imprensa como as organizações da sociedade civil que apresentem umnexo com a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo têm um interesse legítimo em aceder às informações em questão. Sucede o mesmo com as pessoas que pretendem conhecer a identidade dos beneficiários efetivos de uma entidade societária ou de outra pessoa coletiva pelo facto de poderem efetuar transações com estas, ou ainda as instituições financeiras e as autoridades envolvidas na luta contra infrações em matéria de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

Além disso, a ingerência em causa também não apresenta um carácter proporcionado. A este respeito, o Tribunal constata que as regras materiais que enquadram esta ingerência não correspondem à exigência de clareza e de precisão. Com efeito, a Diretiva antibranqueamento alterada prevê o acesso de qualquer membro do público em geral «pelo menos» aos dados nela referidos e confere aos Estados-Membros a faculdade de permitirem o acesso a informações adicionais, incluindo, «pelo menos», a data de nascimento ou os contactos do beneficiário efetivo em questão. Ora, através da utilização da expressão «pelo menos», esta diretiva autoriza a disponibilização ao público de dados que não estão suficientemente definidos nem são suficientemente identificáveis.

Aliás, no que respeita à ponderação da gravidade desta ingerência com a importância do objetivo de interesse geral visado, o Tribunal reconhece que, atendendo à sua importância, este objetivo é suscetível de justificar ingerências, inclusivamente graves, nos direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta.

No entanto, por um lado, o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo incumbe prioritariamente às autoridades públicas e às entidades, como as instituições de crédito ou as instituições financeiras, às quais, devido às suas atividades, sejam impostas obrigações específicas nesta matéria. Por este motivo, a Diretiva antibranqueamento alterada prevê que as informações sobre os beneficiários efetivos devem ser acessíveis, em todos os casos, às autoridades competentes e às unidades de informação financeira, sem restrições, bem como às entidades obrigadas, no quadro da diligência quanto à clientela ¹⁰⁸.

Por outro lado, quando comparado com o regime anterior que previa, além do acesso das autoridades competentes e de certas entidades às informações sobre os beneficiários efetivos, o de quaisquer pessoas ou organizações que pudessem provar possuir um interesse legítimo, o regime introduzido pela Diretiva 2018/843 representa uma violação consideravelmente mais grave dos direitos fundamentais garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta, sem que esse agravamento seja compensado pelos eventuais benefícios que poderiam resultar deste último regime em relação ao primeiro no que se refere ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

¹⁰⁷ São referidas as explicações que figuram no considerando 30 da Diretiva 2018/843.

¹⁰⁸ Artigo 30.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da Diretiva antibranqueamento alterada.

c. Pedido de supressão de referências num motor de pesquisa

Acórdão de 8 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Google (Supressão de um conteúdo pretensamente inexato) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

«Reenvio prejudicial — Proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais — Diretiva 95/46/CE — Artigo 12.º, alínea b) — Artigo 14.º, primeiro parágrafo, alínea a) — Regulamento (UE) 2016/679 — Artigo 17.º, n.º 3, alínea a) — Operador de um motor de busca na Internet — Pesquisa efetuada a partir do nome de uma pessoa — Exibição de uma hiperligação para artigos que contêm informações pretensamente inexatas na lista de resultados de pesquisa — Exibição, sob a forma de imagens de pré-visualização (thumbnails), de fotografias que ilustram esses artigos na lista de resultados de uma pesquisa de imagens — Pedido de supressão de referências dirigido ao operador do motor de busca — Ponderação dos direitos fundamentais — Artigos 7.º, 8.º, 11.º e 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Obrigações e responsabilidades que incumbem ao operador do motor de busca no tratamento de um pedido de supressão de referências — Ónus da prova que recai sobre o requerente da supressão de referências»

Os recorrentes no processo principal, TU, que ocupa cargos de responsabilidade e detém participações em diferentes sociedades, e RE, que era a sua companheira e, até maio de 2015, mandatária de uma dessas sociedades, foram objeto de três artigos publicados num sítio Internet em 2015 pela G LLC, operadora desse sítio Internet. Esses artigos, um dos quais ilustrado com quatro fotografias representando os recorrentes e que sugeriam que estes últimos levavam uma vida luxuosa, apresentavam de maneira crítica o modelo de investimento de várias das suas sociedades. O acesso a esses artigos era possível, no motor de busca explorado pela Google LLC (a seguir «Google»), através dos apelidos e nomes próprios dos recorrentes, tanto isoladamente como em conjugação com determinados nomes de sociedades. A lista de resultados remetia para esses artigos através de uma hiperligação, bem como para as fotografias exibidas sob a forma de imagens de pré-visualização («thumbnails»).

Os recorrentes no processo principal solicitaram à Google, enquanto responsável pelo tratamento de dados pessoais efetuado pelo seu motor de busca, por um lado, que suprimisse da lista dos resultados de pesquisa as hiperligações para os artigos em causa, por conterem alegações inexatas e opiniões difamatórias, e, por outro, que retirasse as imagens de pré-visualização da lista dos resultados de pesquisa. A Google recusou dar seguimento a esse pedido.

Tendo sido vencidos tanto em primeira instância como no recurso, os recorrentes no processo principal interpuseram recurso de «Revision» no Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, Alemanha), no âmbito do qual o Bundesgerichtshof submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial quanto à interpretação do RGPD ¹⁰⁹ e da Diretiva 95/46 ¹¹⁰.

No seu acórdão, proferido pela Grande Secção, o Tribunal de Justiça desenvolve a sua jurisprudência sobre as condições aplicáveis aos pedidos de supressão de referências dirigidos ao operador de um

¹⁰⁹ Artigo 17.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1).

¹¹⁰ Artigo 12.º, alínea b), e artigo 14.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31).

motor de busca com base nas regras relativas à proteção de dados pessoais ¹¹¹. Em particular, examina, por um lado, o alcance das obrigações e responsabilidades que incumbem ao operador de um motor de busca no tratamento de um pedido de supressão de referências baseado na pretensa inexatidão das informações que figuram no conteúdo apresentado e, por outro, o ónus da prova imposto à pessoa em causa no que respeita a essa inexatidão. Além disso, pronuncia-se sobre a necessidade, para efeitos da apreciação de um pedido de supressão de fotografias exibidas sob a forma de imagens de pré-visualização na lista de resultados de uma pesquisa de imagens, de ter em conta o contexto inicial da publicação dessas fotografias na Internet.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declarou que, no âmbito da ponderação entre, por um lado, os direitos ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, e, por outro, o direito à liberdade de expressão e de informação ¹¹², para efeitos da apreciação de um pedido de supressão de referências dirigido ao operador de um motor de busca e destinado a suprimir da lista de resultados de uma pesquisa a hiperligação para um conteúdo que contém informações pretensamente inexatas, essa supressão de referências não está sujeita à condição de a questão da exatidão do conteúdo apresentado ter sido resolvida, pelo menos provisoriamente, no âmbito de uma ação intentada pelo requerente contra o fornecedor de conteúdos.

A título preliminar, para examinar em que condições o operador de um motor de busca está obrigado a deferir um pedido de supressão de referências e assim a suprimir da lista de resultados, exibida após uma pesquisa efetuada a partir do nome da pessoa em causa, a hiperligação para uma página Internet, na qual figuram alegações que essa pessoa considera inexatas, o Tribunal recordou nomeadamente o seguinte:

- na medida em que a atividade de um motor de busca é suscetível de afetar, significativamente e por acréscimo à dos editores de sítios Internet, os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais, o operador desse motor, como pessoa que determina as finalidades e os meios dessa atividade, deve assegurar, no âmbito das suas responsabilidades, das suas competências e das suas possibilidades, que as garantias previstas na Diretiva 95/46 e no RGPD possam produzir pleno efeito e possa efetivamente realizar-se uma proteção eficaz e completa das pessoas em causa;
- o operador de um motor de busca, perante um pedido de supressão de referências, deve verificar se a inclusão da hiperligação para a página Internet em questão na lista de resultados é necessária ao exercício do direito à liberdade de informação dos internautas potencialmente interessados em aceder a essa página Internet através dessa pesquisa, protegida pelo direito à liberdade de expressão e de informação;
- o RGPD consagra expressamente a exigência de uma ponderação entre, por um lado, os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais e, por outro, o direito fundamental à liberdade de informação.

¹¹¹ Acórdãos de 13 de maio de 2014, *Google Spain e Google* (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)), e de 24 de setembro de 2019, *GC e o. (Supressão de referências a dados sensíveis)* (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) e *Google (Âmbito territorial da supressão de referências)* (C-507/17, [EU:C:2019:772](#)).

¹¹² Direitos fundamentais garantidos respetivamente pelos artigos 7.º, 8.º e 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Antes de mais, o Tribunal salienta que, embora, regra geral, os direitos da pessoa em causa ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais prevaleçam sobre o interesse legítimo dos internautas em aceder à informação em questão, este equilíbrio pode, todavia, depender das circunstâncias pertinentes de cada caso, nomeadamente da natureza dessa informação e da sua sensibilidade para a vida privada da pessoa em causa, bem como do interesse do público em dispor da referida informação, o qual pode variar, designadamente, em função do papel desempenhado por essa pessoa na vida pública.

A questão do carácter exato ou não do conteúdo apresentado constitui igualmente um elemento pertinente no âmbito dessa apreciação. Assim, em certas circunstâncias, o direito à informação dos internautas e a liberdade de expressão do fornecedor de conteúdos podem prevalecer sobre os direitos à proteção da vida privada e à proteção dos dados pessoais, nomeadamente quando a pessoa em causa desempenha um papel na vida pública. No entanto, essa relação inverte-se quando pelo menos uma parte das informações mencionadas no pedido de supressão de referências, que não apresentam um carácter menor relativamente à totalidade do conteúdo, se revele inexata. Nessa hipótese, o direito de informar e o direito de ser informado não podem ser tidos em conta, uma vez que não podem incluir o direito de difundir e de aceder a tais informações.

Em seguida, no que respeita, por um lado, às obrigações relativas à demonstração do carácter exato ou não das informações que figuram no conteúdo apresentado, o Tribunal especifica que cabe à pessoa que pede a supressão de referências devido à inexatidão de tais informações provar a inexatidão manifesta dessas informações ou, pelo menos, de parte dessas informações que não apresente um carácter menor relativamente à totalidade desse conteúdo. Todavia, a fim de evitar impor a essa pessoa um ónus excessivo suscetível de prejudicar o efeito útil do direito à supressão de referências, cabe-lhe unicamente fornecer os elementos de prova que, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, lhe possa razoavelmente ser exigido que procure. Em princípio, esta pessoa não pode ser obrigada a apresentar, desde a fase pré-contenciosa, em apoio do seu pedido de supressão de referências, uma decisão judicial obtida contra o editor do sítio Internet, mesmo sob a forma de uma decisão proferida num processo de medidas provisórias.

Por outro lado, no que respeita às obrigações e responsabilidades impostas ao operador do motor de busca, o Tribunal sublinha que este último, para verificar se um conteúdo pode continuar a ser incluído na lista de resultados das pesquisas efetuadas por intermédio do seu motor de busca na sequência de um pedido de supressão de referências, deve basear-se em todos os direitos e interesses envolvidos, bem como em todas as circunstâncias do caso concreto. Todavia, esse operador não pode ser obrigado a investigar os factos e, para esse efeito, a acionar um debate contraditório com o fornecedor de conteúdos a fim de obter os elementos em falta relativamente à exatidão do conteúdo apresentado. Uma obrigação de contribuir para demonstrar o carácter exato ou não do conteúdo apresentado faz recair sobre o referido operador um ónus que ultrapassa o que razoavelmente se pode esperar à luz das suas responsabilidades, competências e possibilidades. Esta solução comporta um sério risco de conteúdos que respondem a uma necessidade de informação legítima e preponderante do público serem suprimidos e, deste modo, se tornarem difíceis de encontrar na Internet. Assim, existiria um risco real de um efeito dissuasivo no exercício da liberdade de expressão e de informação se esse operador procedesse a uma supressão de referências de modo quase sistemático, a fim de evitar ter de suportar o ónus de investigar os factos pertinentes para determinar o carácter exato ou não do conteúdo apresentado.

Por conseguinte, quando o requerente da supressão de referências apresenta elementos de prova que demonstrem o carácter manifestamente inexato das informações que figuram no conteúdo apresentado ou, pelo menos, de uma parte dessas informações que não apresente um carácter menor relativamente à totalidade do mesmo, o operador do motor de busca está obrigado a deferir esse pedido. O mesmo acontece quando esse requerente apresenta uma decisão judicial proferida contra o editor do sítio Internet que assenta na constatação de que as informações que figuram no conteúdo apresentado, as quais não têm um carácter menor relativamente à totalidade deste conteúdo, são, pelo menos à primeira vista, inexatas. Em contrapartida, se o carácter inexato de tais informações não se revelar de modo manifesto à luz dos elementos de prova fornecidos pelo

requerente, o operador do motor de busca não está obrigado, na falta de tal decisão judicial, a deferir o pedido de supressão de referências. Quando as informações em causa são suscetíveis de contribuir para um debate de interesse geral, à luz de todas as outras circunstâncias do caso em apreço, há que atribuir uma importância particular ao direito à liberdade de expressão e de informação.

Por último, o Tribunal acrescenta que, quando o operador de um motor de busca não dá seguimento ao pedido de supressão de referências, a pessoa em causa deve poder submeter o assunto à autoridade de controlo ou aos tribunais, para que estes efetuem as verificações necessárias e ordenem a esse responsável a tomada de medidas em conformidade. A este respeito, é designadamente às autoridades judiciais que compete assegurar a ponderação dos interesses concorrentes, sendo estas que estão mais bem colocadas para efetuar uma ponderação complexa e aprofundada, que tenha em conta todos os critérios e todos os elementos estabelecidos pela jurisprudência pertinente.

Em segundo lugar, o Tribunal declara que, no âmbito da ponderação dos direitos fundamentais supramencionados, para efeitos da apreciação de um pedido de supressão de referências destinado a suprimir dos resultados de uma pesquisa de imagens, efetuada a partir do nome de uma pessoa singular, as fotografias, exibidas sob a forma de imagens de pré-visualização, que representam essa pessoa, deve ter-se em conta o valor informativo dessas fotografias independentemente do contexto inicial da sua publicação na página Internet da qual foram retiradas. No entanto, há que ter em consideração todos os elementos textuais que acompanhem diretamente a exibição dessas fotografias nos resultados de pesquisa e que sejam suscetíveis de clarificar o valor informativo das mesmas.

Para chegar a esta conclusão, o Tribunal sublinha que as pesquisas de imagens efetuadas por intermédio de um motor de busca na Internet a partir do nome de uma pessoa estão sujeitas aos mesmos princípios que se aplicam às pesquisas de páginas Internet e das informações aí contidas. Indica que a exibição, na sequência de uma pesquisa por nome, sob a forma de imagens de pré-visualização, de fotografias da pessoa em causa, é suscetível de constituir uma ingerência particularmente importante nos direitos à proteção da vida privada e dos dados pessoais dessa pessoa.

Por conseguinte, quando é apresentado ao operador de um motor de busca um pedido de supressão de referências destinado a suprimir dos resultados de uma pesquisa de imagens, efetuada a partir do nome de uma pessoa, fotografias exibidas sob a forma de imagens de pré-visualização que representam essa pessoa, este deve verificar se a exibição das fotografias em causa é necessária ao exercício do direito à liberdade de informação dos internautas potencialmente interessados em aceder a essas fotografias através da referida pesquisa.

Ora, na medida em que o motor de busca exhibe fotografias da pessoa em causa fora do contexto em que são publicadas na página Internet apresentada, na maioria das vezes para ilustrar os elementos textuais contidos nessa página, há que determinar se este contexto deve, contudo, ser tido em consideração na ponderação dos direitos e dos interesses concorrentes a realizar. Neste âmbito, a questão de saber se a referida apreciação deve igualmente incluir o conteúdo da página da Internet na qual se insere a fotografia relativamente à qual é pedida a remoção da exibição sob a forma de imagens de pré-visualização depende do objeto e da natureza do tratamento em causa.

No que respeita, em primeiro lugar, ao objeto do tratamento em causa, o Tribunal observa que a publicação de fotografias como meio de comunicação não verbal é suscetível de ter um impacto maior nos internautas do que as publicações textuais. Com efeito, as fotografias são, enquanto tais, um meio importante de chamar a atenção dos internautas e podem suscitar o interesse em aceder aos artigos que ilustram. Ora, devido, nomeadamente, à circunstância de estas se prestarem frequentemente a várias interpretações, a sua exibição na lista dos resultados da pesquisa sob a forma de imagens de pré-visualização pode implicar uma ingerência particularmente grave no direito da pessoa em causa à proteção da sua imagem, o que deve ser tido em conta no âmbito da ponderação entre os direitos e os interesses concorrentes. Impõe-se uma ponderação distinta

consoante estejam em causa, por um lado, artigos com fotografias publicadas pelo editor da página Internet e que, inseridos no seu contexto original, ilustram as informações fornecidas nesses artigos e as opiniões aí expressas, e, por outro, fotografias exibidas sob a forma de imagens de pré-visualização na lista de resultados pelo operador de um motor de busca fora do contexto em que foram publicadas na página Internet de origem.

A este respeito, o Tribunal recorda que o motivo que justifica a publicação de um dado pessoal num sítio Internet não só não coincide forçosamente com o que se aplica à atividade dos motores de busca, mas que, mesmo quando isso acontece, o resultado da ponderação dos direitos e dos interesses em causa a realizar pode divergir consoante esteja em causa o tratamento efetuado pelo operador de um motor de busca ou o efetuado pelo editor dessa página Internet. Por um lado, os interesses legítimos que justificam esses tratamentos podem ser diferentes e, por outro, as consequências dos referidos tratamentos para a pessoa em causa, e designadamente para a sua vida privada, não são necessariamente os mesmos ¹¹³.

No que respeita, em segundo lugar, à natureza do tratamento efetuado pelo operador do motor de busca, o Tribunal constata que, ao encontrar as fotografias de pessoas singulares publicadas na Internet e ao exibi-las separadamente, nos resultados de uma pesquisa por imagens, sob a forma de imagens de pré-visualização, o operador de um motor de busca oferece um serviço no qual efetua um tratamento de dados pessoais autónomo e distinto tanto do tratamento do editor da página Internet da qual são retiradas as fotografias como do tratamento relativo à supressão de referências dessa página, pelo qual esse operador é igualmente responsável.

Por conseguinte, impõe-se uma apreciação autónoma da atividade do operador do motor de busca, que consiste em exibir resultados de uma pesquisa de imagens, sob a forma de imagens de pré-visualização, uma vez que a violação adicional dos direitos fundamentais resultante dessa atividade pode ser particularmente intensa devido à agregação, numa pesquisa por nome, de todas as informações relativas à pessoa em causa que se encontram na Internet. No âmbito dessa apreciação autónoma, há que ter em conta que a exibição na Internet de fotografias sob a forma de imagens de pré-visualização constitui, por si só, o resultado pretendido pelo internauta, independentemente da sua decisão posterior de aceder ou não à página Internet de origem.

O Tribunal observa, todavia, que tal ponderação específica, que tem em conta a natureza autónoma do tratamento a que procede o operador do motor de busca, não prejudica a eventual pertinência de elementos textuais que podem acompanhar diretamente a exibição de uma fotografia na lista dos resultados de uma pesquisa, dado que esses elementos são suscetíveis de clarificar o valor informativo dessa fotografia para o público e, conseqüentemente, de influenciar a ponderação dos direitos e dos interesses envolvidos.

d. Ações contra os tratamentos de dados contrários ao RGPD

Acórdão de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

«Reenvio prejudicial — Proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais — Regulamento (UE) 2016/679 — Artigo 80.º — Representação dos titulares dos dados por uma associação sem fins lucrativos — Ação coletiva intentada por uma associação de defesa dos interesses dos

¹¹³ V. Acórdão Google Spain e Google, n.º 86.

consumidores sem mandato e independentemente da violação de direitos concretos do titular dos dados — Ação baseada na proibição de práticas comerciais desleais, na violação de uma lei em matéria de proteção dos consumidores ou na proibição da utilização de cláusulas contratuais gerais inválidas»

A Meta Platforms Ireland gere a oferta dos serviços da rede social em linha Facebook e é responsável pelo tratamento dos dados pessoais dos utilizadores desta rede na União. A plataforma Internet Facebook inclui, no endereço Internet www.facebook.de, um espaço denominado «App-Zentrum» («Centro de aplicações») no qual a Meta Platforms Ireland coloca à disposição dos utilizadores jogos gratuitos fornecidos por terceiros. Quando consulta alguns desses jogos, o utilizador é advertido de que a utilização da aplicação em causa permite à sociedade de jogos obter um determinado número de dados pessoais e a autoriza a proceder a publicações em seu nome. Através da utilização desta aplicação, o utilizador aceita as condições gerais e a política em matéria de proteção de dados. Além disso, no caso de um jogo específico, é informado de que a aplicação está autorizada a publicar fotos e outras informações em seu nome.

A Federação alemã das Associações de Consumidores dos Estados Federados ¹¹⁴ considerou que as informações fornecidas pelos jogos em causa no Centro de aplicações eram desleais. Por conseguinte, enquanto organismo que dispõe de legitimidade ativa para pedir a cessação das violações da legislação em matéria de proteção dos consumidores ¹¹⁵, a Federação intentou uma ação inibitória contra a Meta Platforms Ireland. Esta ação foi intentada independentemente da violação concreta do direito à proteção dos dados de um titular dos dados e de um mandato desse titular. A decisão que julgou procedente esta ação foi objeto de recurso interposto pela Meta Platforms Ireland, a qual, tendo-lhe sido negado provimento ao recurso, interpôs recurso para o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, Alemanha). Tendo dúvidas quanto à admissibilidade da ação da Federação, e nomeadamente quanto à sua legitimidade ativa contra a Meta Platforms Ireland, esse órgão jurisdicional submeteu uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 80.º, n.º 2, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados ¹¹⁶ não se opõe a que uma associação de defesa dos interesses dos consumidores possa agir judicialmente, sem que lhe tenha sido conferido um mandato para o efeito e independentemente da violação de direitos concretos dos titulares dos dados, contra o autor presumível de uma violação da proteção dos dados pessoais, invocando a violação da proibição de práticas comerciais desleais, de uma lei em matéria de proteção dos consumidores ou da proibição da utilização de cláusulas contratuais gerais inválidas. Tal ação é possível quando o tratamento de dados em causa é suscetível de lesar os direitos conferidos pelo RGPD às pessoas singulares identificadas ou identificáveis.

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (a seguir «Federação»).

¹¹⁵ Nos termos do direito alemão, também são consideradas normas de proteção dos consumidores as regras que definem a admissibilidade da recolha, do tratamento ou da utilização de dados pessoais dos consumidores pelas empresas ou empresários.

¹¹⁶ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1; a seguir «RGPD»). Ao abrigo do artigo 80.º, n.º 2, «[o]s Estados-Membros podem prever que o organismo, a organização ou a associação referidos no n.º 1 [deste] artigo, independentemente de um mandato conferido pelo titular dos dados, tenham nesse Estado-Membro direito a apresentar uma reclamação à autoridade de controlo competente nos termos do artigo 77.º e a exercer os direitos a que se referem os artigos 78.º e 79.º, caso considerem que os direitos do titular dos dados, nos termos [deste] regulamento, foram violados em virtude do tratamento [dos dados pessoais que lhe dizem respeito]».

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de mais, o Tribunal de Justiça recorda que, embora o RGPD ¹¹⁷ vise assegurar uma harmonização, em princípio completa, das legislações nacionais relativas à proteção dos dados pessoais, o artigo 80.º, n.º 2, deste regulamento faz parte das disposições que concedem aos Estados-Membros uma margem de apreciação quanto à sua aplicação ¹¹⁸. Por conseguinte, para que a ação coletiva sem mandato em matéria de proteção dos dados pessoais prevista nesta disposição possa ser exercida, os Estados-Membros devem fazer uso da faculdade que lhes é conferida por esta disposição de prever no seu direito nacional esta modalidade de representação dos titulares dos dados. Todavia, ao exercerem esta faculdade, os Estados-Membros devem utilizar a sua margem de apreciação nas condições e nos limites previstos no RGPD e legislar de forma a não prejudicar o conteúdo e os objetivos deste regulamento.

Em seguida, o Tribunal de Justiça sublinha que, ao dar a possibilidade aos Estados-Membros de preverem um meio processual de ação coletiva contra o presumível autor de uma violação da proteção dos dados pessoais, o artigo 80.º, n.º 2, do RGPD prevê um determinado número de requisitos que devem ser respeitados. Assim, em primeiro lugar, é reconhecida legitimidade ativa a um organismo, a uma organização ou a uma associação que preencha os critérios indicados no RGPD ¹¹⁹. É suscetível de ser abrangida por este conceito uma associação de defesa dos interesses dos consumidores, como a Federação, que prossegue um objetivo de interesse público que consiste em garantir os direitos e as liberdades dos titulares dos dados na sua qualidade de consumidores, uma vez que a realização desse objetivo é suscetível de estar relacionado com a proteção dos dados pessoais destes. Em segundo lugar, o exercício da referida ação coletiva pressupõe que a entidade em causa, independentemente de qualquer mandato que lhe tenha sido confiado, considere que os direitos do titular dos dados conferidos pelo RGPD foram violados em virtude do tratamento dos seus dados pessoais.

Assim, por um lado, o exercício de uma ação coletiva ¹²⁰ não exige a identificação individual prévia pela entidade em causa do titular dos dados especificamente afetado por um tratamento de dados pretensamente contrário às disposições do RGPD. Para este efeito, a designação de uma categoria ou de um grupo de pessoas afetadas por tal tratamento pode igualmente ser suficiente ¹²¹.

Por outro lado, o exercício dessa ação não está sujeito à existência de uma violação concreta dos direitos que o RGPD confere a uma pessoa. Com efeito, para reconhecer a legitimidade ativa de uma entidade, basta alegar que o tratamento de dados em causa é suscetível de afetar os direitos conferidos às pessoas singulares identificadas ou identificáveis pelo referido regulamento, sem que seja necessário provar um prejuízo real sofrido pelo titular dos dados, numa situação determinada, pela violação dos seus direitos. Assim, tendo em vista o objetivo prosseguido pelo RGPD, o facto de autorizar associações de defesa dos interesses dos consumidores, como a Federação, a intentar, através do meio processual da ação coletiva, ações destinadas a fazer cessar tratamentos contrários

¹¹⁷ Como resulta do artigo 1.º, n.º 1, lido à luz dos considerandos 9, 10 e 13, deste regulamento.

¹¹⁸ Em aplicação das «cláusulas de abertura».

¹¹⁹ Nomeadamente, no artigo 80.º, n.º 1, do RGPD. Esta disposição faz referência a «um organismo, organização ou associação sem fins lucrativos, que esteja devidamente constituído ao abrigo do direito de um Estado-Membro, cujos objetivos estatutários sejam do interesse público e cuja atividade abranja a defesa dos direitos e liberdades do titular dos dados no que respeita à proteção dos seus dados pessoais».

¹²⁰ Ao abrigo do artigo 80.º, n.º 2, do RGPD.

¹²¹ Nomeadamente, tendo em conta o alcance do conceito de «titular dos dados», previsto no artigo 4.º, ponto 1, do RGPD, que abrange não só uma «pessoa singular identificada» mas também uma «pessoa singular identificável».

às disposições do RGPD, independentemente da violação dos direitos de uma pessoa individual e concretamente afetada por essa violação, contribui incontestavelmente para reforçar os direitos dos titulares dos dados e para lhes assegurar um nível elevado de proteção.

Por último, o Tribunal esclarece que a violação de uma regra relativa à proteção de dados pessoais pode simultaneamente implicar a violação de regras relativas à proteção dos consumidores ou às práticas comerciais desleais. Com efeito, o RGPD ¹²² permite aos Estados-Membros exercerem a faculdade de prever que as associações de defesa dos interesses dos consumidores estejam autorizadas a agir contra violações dos direitos previstos no RGPD, através de regras que tenham por objeto proteger os consumidores ou lutar contra práticas comerciais desleais.

¹²² Nomeadamente, o artigo 80.º, n.º 2, do RGPD.

IV. Cidadania da União ¹²³

1. Perda da cidadania europeia devido à perda da nacionalidade de um Estado-Membro

Acórdão de 18 de janeiro de 2022 (Grande Secção), Wiener Landesregierung (Revogação de uma garantia de naturalização) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigos 20.º e 21.º TFUE — Âmbito de aplicação — Renúncia à nacionalidade de um Estado-Membro com vista à obtenção da nacionalidade de outro Estado-Membro em conformidade com a garantia deste último de naturalizar o interessado — Revogação dessa garantia por motivos de ordem pública ou de segurança pública — Princípio da proporcionalidade — Situação de apatridia»

JY, à data nacional estónia residente na Áustria, pediu em 2008 a concessão da nacionalidade austríaca. Por Decisão de 11 de março de 2014, a autoridade administrativa austríaca então competente ¹²⁴ assegurou-lhe que esta nacionalidade lhe seria concedida se provasse, no prazo de dois anos, a dissolução do seu vínculo de nacionalidade com a Estónia. JY apresentou, no prazo exigido, a confirmação de que, em 27 de agosto de 2015, deixara de ter a nacionalidade estónia. Depois desta data, JY é apátrida.

Por Decisão de 6 de julho de 2017, a autoridade administrativa austríaca que passou a ser competente ¹²⁵ revogou a Decisão de 11 de março de 2014, em conformidade com o direito nacional, e indeferiu o pedido de concessão da nacionalidade austríaca de JY. Para justificar a sua decisão, esta autoridade indicou que JY já não preenchia as condições de concessão da nacionalidade previstas pelo direito nacional. Com efeito, JY tinha praticado, depois de ter obtido a garantia de que a nacionalidade austríaca lhe seria concedida, duas contraordenações graves, resultantes da não oposição no seu veículo do dístico de inspeção técnica e da condução de veículo a motor sob o efeito do álcool. Era igualmente responsável por oito contraordenações cometidas antes de lhe ter sido dada essa garantia.

Tendo sido negado provimento ao recurso interposto contra a referida decisão, JY interpôs recurso de «Revision» no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria). Este órgão jurisdicional de reenvio indica que, tendo em conta as contraordenações cometidas por JY antes e depois de lhe ter sido dada a garantia relativa à concessão da nacionalidade austríaca, em virtude do direito austríaco, as condições de revogação dessa garantia estavam preenchidas. Todavia, interroga-se se a situação de JY está abrangida pelo direito da União e se, para adotar a decisão de revogar a garantia de naturalização, que impede JY de recuperar a cidadania da União, a autoridade administrativa competente devia respeitar esse direito, em particular o princípio da proporcionalidade consagrado por este, tendo em conta as consequências que tal decisão acarreta para a situação da pessoa interessada.

¹²³ O Acórdão de 9 de junho de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), deve igualmente ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica II. «Saída de um Estado-Membro da União Europeia».

¹²⁴ O Niederösterreichische Landesregierung (Governo do *Land* da Baixa Áustria, Áustria).

¹²⁵ O Wiener Landesregierung (Governo do *Land* de Viena, Áustria).

Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União. No seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça interpreta o artigo 20.º TFUE no quadro da sua jurisprudência ¹²⁶ relativa às obrigações dos Estados-Membros em matéria de aquisição e de perda da nacionalidade à luz do direito da União.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que a situação de uma pessoa que, tendo a nacionalidade de um único Estado-Membro, renuncia a essa nacionalidade e perde, por esse facto, o seu estatuto de cidadão da União, com vista a obter a nacionalidade de outro Estado-Membro, na sequência da garantia dada pelas autoridades deste último Estado de que essa nacionalidade lhe seria concedida, está abrangida, pela sua natureza e pelas suas consequências, pelo direito da União quando essa garantia é revogada, o que tem por efeito impedir essa pessoa de recuperar o estatuto de cidadania da União.

A este respeito, o Tribunal constata antes de mais que, devido à revogação da referida garantia, JY se tornou apátrida e perdeu o seu estatuto de cidadão da União. Dado que o pedido de dissolução do vínculo de nacionalidade com o seu Estado-Membro de origem foi formulado no âmbito de um processo de naturalização destinado à obtenção da nacionalidade austríaca e constitui a consequência de JY, tendo em conta a garantia que lhe tinha sido dada, ter cumprido as exigências ligadas a esse processo, não se pode considerar que uma pessoa como JY tenha voluntariamente renunciado ao estatuto de cidadão da União. Pelo contrário, tendo recebido do Estado-Membro de acolhimento a garantia de que lhe seria concedida a nacionalidade deste, o pedido de dissolução do referido vínculo tem por finalidade permitir-lhe preencher uma condição de aquisição dessa nacionalidade e, uma vez esta obtida, continuar a beneficiar do estatuto de cidadão da União e dos direitos que lhe estão associados.

Em seguida, quando, no âmbito de um processo de naturalização, as autoridades do Estado-Membro de acolhimento revogam a garantia de naturalização, o interessado que era nacional de um único outro Estado-Membro e renunciou à sua nacionalidade de origem para cumprir as exigências ligadas a esse processo encontra-se numa situação em que lhe é impossível continuar a invocar os direitos decorrentes do seu estatuto de cidadão da União. Tal procedimento, tomado no seu conjunto, afeta o estatuto conferido pelo artigo 20.º TFUE aos nacionais dos Estados-Membros. Com efeito, pode ter como consequência privar uma pessoa que se encontra numa situação como a de JY dos direitos associados a esse estatuto, mesmo quando, no momento em que o procedimento de naturalização teve início, essa pessoa possuía a nacionalidade de um Estado-Membro e tinha, assim, o estatuto de cidadão da União.

Por último, assinalando que JY, enquanto nacional estónia, exerceu a sua liberdade de circulação e de residência instalando-se na Áustria, onde reside há vários anos, o Tribunal sublinha que a lógica de integração progressiva na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, favorecida pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE, exige que a situação de um cidadão da União, a quem foram conferidos direitos ao abrigo da referida disposição devido ao exercício do seu direito à livre circulação na União e que está exposto não só à perda do benefício desses direitos mas também à perda do próprio estatuto de cidadão da União, embora tenha procurado, através da naturalização no Estado-Membro de acolhimento, integrar-se mais plenamente na sociedade desse Estado, seja abrangida pelo âmbito das disposições do Tratado FUE relativas à cidadania da União.

¹²⁶ Resultante dos Acórdãos de 2 de março de 2010, *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)), e de 12 de março de 2019, *Tjebbes e o.* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

Em segundo lugar, o Tribunal interpreta o artigo 20.º TFUE no sentido de que as autoridades nacionais competentes e os órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro de acolhimento são obrigados a verificar se a decisão de revogar a garantia dada, que torna definitiva a perda do estatuto de cidadão da União para a pessoa em causa, é compatível com o princípio da proporcionalidade tendo em conta as consequências que a mesma acarreta para a situação dessa pessoa. Esta exigência de compatibilidade com o princípio da proporcionalidade não é satisfeita quando essa decisão é justificada com contraordenações ao Código da Estrada, que, segundo o direito nacional aplicável, implicam uma simples sanção pecuniária.

Para chegar a esta conclusão, o Tribunal salienta que, quando, no âmbito de um processo de naturalização instaurado num Estado-Membro, este último exige que um cidadão da União renuncie à nacionalidade do seu Estado-Membro de origem, o exercício e o efeito útil dos direitos que o artigo 20.º TFUE confere a esse cidadão da União exigem que ele não esteja, em nenhum momento, exposto à perda do seu estatuto fundamental de cidadão da União apenas devido a esse procedimento. Com efeito, qualquer perda, ainda que provisória, desse estatuto implica que a pessoa em causa seja privada, durante um período indeterminado, da possibilidade de gozar de todos os direitos conferidos pelo referido estatuto.

Por conseguinte, quando um nacional de um Estado-Membro renuncia à sua nacionalidade para poder obter a nacionalidade de outro Estado-Membro e, assim, continuar a beneficiar do estatuto de cidadão da União, o Estado-Membro de origem não deve adotar, com fundamento numa garantia de naturalização dada por esse outro Estado-Membro, uma decisão definitiva relativa à perda da nacionalidade, sem se certificar de que essa decisão só entra em vigor depois de a nova nacionalidade ter sido efetivamente adquirida.

Não obstante, numa situação em que o estatuto de cidadão da União já foi provisoriamente perdido pelo facto de, no âmbito de um processo de naturalização, o Estado-Membro de origem ter retirado a sua nacionalidade à pessoa em causa antes de esta ter efetivamente adquirido a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento, a obrigação de assegurar o efeito útil do artigo 20.º TFUE incumbe, antes de mais, a este último Estado-Membro. Esta obrigação impõe-se, em especial, quando se trata de uma decisão de revogar a garantia de naturalização que pode tornar definitiva a perda do estatuto de cidadão da União. Tal decisão só pode, portanto, ser tomada por motivos legítimos e no respeito do princípio da proporcionalidade.

O exame da proporcionalidade requer que seja verificado, nomeadamente, se esta decisão se justifica em relação à gravidade das infrações cometidas pela pessoa em causa. No respeitante a JY, dado que as infrações anteriores à garantia de naturalização não impediram que fosse dada tal garantia, não podem ser tidas em conta para fundamentar a decisão de revogação. Quanto às praticadas depois de ter recebido a garantia de naturalização, tendo em conta a sua natureza e gravidade, bem como a exigência de interpretação estrita dos conceitos de «ordem e de segurança pública», elas não implicam que JY represente uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade ou uma ameaça à segurança pública da República da Áustria. Com efeito, as infrações ao Código da Estrada, puníveis com simples coimas administrativas, não podem demonstrar que a pessoa responsável por essas infrações constitui uma ameaça para a ordem e segurança públicas que possa justificar que a perda do seu estatuto de cidadão da União seja tornada definitiva.

2. Direito de livre circulação e de livre residência no território dos Estados-Membros

Acórdão de 10 de março de 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Cobertura extensa de seguro de doença) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

«Reenvio prejudicial — Direito de livre circulação e de livre permanência no território dos Estados-Membros — Artigo 21.º TFUE — Diretiva 2004/38/CE — Artigo 7.º, n.º 1, alínea b), e artigo 16.º — Menor que tem a nacionalidade de um Estado-Membro e reside noutro Estado-Membro — Direito de residência derivado do progenitor que tem a guarda efetiva do referido menor — Exigência de uma cobertura extensa de seguro de doença — Menor que dispõe de um direito de residência permanente para uma parte dos períodos em causa»

VI e o seu marido são cidadãos paquistaneses que residem na Irlanda do Norte (Reino Unido) com os seus filhos. O seu filho, nascido em 2004, de nacionalidade irlandesa, adquiriu um direito de residência permanente no Reino Unido devido à sua residência legal durante um período ininterrupto de cinco anos.

Embora VI, que, num primeiro momento, se ocupou dos seus filhos, trabalhe e só esteja sujeita a imposto desde abril de 2016, o seu marido, por sua vez, trabalhou e esteve sujeito a imposto durante todos os períodos em causa no processo principal, dispondo os dois cônjuges de recursos suficientes para prover às necessidades da sua família.

Os Commissioners for Her Majesty's Revenue Customs (Administração Fiscal e Aduaneira, Reino Unido) consideraram que, de maio a agosto de 2006 e de agosto de 2014 a setembro de 2016, VI não estava abrangida por uma cobertura extensa de seguro de doença e, por conseguinte, não dispunha do direito de residência no Reino Unido, pelo que não podia beneficiar para estes dois períodos nem do crédito de imposto por filho a cargo nem de abonos de família.

Chamado a pronunciar-se sobre dois recursos relativos a estes direitos, o Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social, Irlanda do Norte, Reino Unido) interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber em que medida a exigência de dispor de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38¹²⁷, era aplicável a VI e ao seu filho durante os períodos em causa e, sendo caso disso, se a inscrição, a título gratuito, no sistema público de seguro de doença do Estado de acolhimento, de que dispunham, era suficiente para satisfazer essa exigência.

O Tribunal de Justiça declara que o artigo 21.º TFUE, que consagra a livre circulação e permanência dos cidadãos da União, e o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, que visa a aquisição do direito de residência permanente, devem ser interpretados no sentido de que nem o filho, cidadão da União,

¹²⁷ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77; retificação no JO 2004, L 229, p. 35). O artigo 7.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva, dispõe que qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento.

que adquiriu um direito de residência permanente, nem o progenitor que tem a sua guarda efetiva são obrigados a dispor de uma cobertura extensa de seguro de doença, na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva, para manter o seu direito de residência no Estado de acolhimento. Em contrapartida, no que respeita aos períodos anteriores à aquisição por um filho, cidadão da União, de um direito de residência permanente no Estado de acolhimento, tanto esse filho, quando o direito de residência é reclamado para este com base nesse artigo 7.º, n.º 1, alínea b), como o progenitor que tem a sua guarda efetiva devem dispor de uma cobertura extensa de seguro de doença, na aceção desta diretiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que respeita, por um lado, aos períodos subsequentes a um filho, cidadão da União, ter adquirido um direito de residência permanente após ter residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento, o Tribunal de Justiça sublinha que esse direito já não está sujeito ¹²⁸ às condições de dispor de recursos suficientes para si próprio e para a sua família e de uma cobertura extensa de seguro de doença, aplicáveis antes da aquisição desse direito de residência permanente ¹²⁹.

No que respeita ao progenitor, nacional de um Estado terceiro que tem a guarda efetiva desse filho, o Tribunal de Justiça declara que este não é um «membro da família», na aceção da Diretiva 2004/38, e não pode, portanto, desta ¹³⁰ retirar um direito de residência permanente no Estado-Membro de acolhimento quando o referido filho está a cargo do seu progenitor. Com efeito, o conceito de «membro da família», na aceção desta diretiva, é limitado ¹³¹, no que respeita aos ascendentes de um cidadão da União, aos ascendentes diretos que estejam «a cargo» desse cidadão.

Dito isto, o direito de residência permanente no Estado-Membro de acolhimento, conferido pelo direito da União ao nacional menor de outro Estado-Membro, deve, para efeitos de garantir o efeito útil desse direito de residência, ser considerado como implicando necessariamente, em virtude do artigo 21.º TFUE, um direito para o progenitor que tem a guarda efetiva desse cidadão menor da União de residir com este no Estado-Membro de acolhimento, e isto independentemente da nacionalidade desse progenitor. Daqui resulta que a inaplicabilidade das condições enunciadas, nomeadamente, no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38, na sequência da aquisição, pelo referido menor, de um direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva, se estende, ao abrigo do artigo 21.º TFUE, a esse progenitor.

Por outro lado, quanto aos períodos anteriores a um filho, cidadão da União, ter adquirido um direito de residência permanente no Estado de acolhimento, resulta da redação do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38, bem como da sistemática geral e da finalidade desta diretiva que não só o cidadão da União mas também os membros da sua família que com ele residam no Estado de acolhimento, bem como o progenitor que tem a guarda efetiva desse filho, devem estar abrangidos por uma cobertura extensa de seguro de doença.

¹²⁸ Em virtude do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.

¹²⁹ Previstas no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38.

¹³⁰ O artigo 16.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, dispõe que o n.º 1 deste artigo se aplica igualmente aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido legalmente com o cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento por um período de cinco anos consecutivos.

¹³¹ Nos termos do artigo 2.º, ponto 2, da Diretiva 2004/38.

A este respeito, decorre deste artigo, lido em conjugação com o considerando 10 e com o artigo 14.º, n.º 2, da mesma diretiva, que, durante todo o período de residência no território do Estado-Membro de acolhimento superior a três meses e inferior a cinco anos, o cidadão da União economicamente inativo deve, nomeadamente, dispor, para si próprio e para os membros da sua família, de uma cobertura extensa de seguro de doença, a fim de não se tornar uma sobrecarga não razoável para as finanças públicas desse Estado-Membro. No caso de um filho, cidadão da União, que reside no Estado de acolhimento com um progenitor que tem a sua guarda efetiva, este requisito é preenchido tanto quando esse filho dispõe de uma cobertura extensa de seguro de doença que abrange o seu progenitor, como na hipótese inversa em que esse progenitor dispõe desse seguro que abrange o filho.

Ora, no caso de um cidadão menor da União do qual um dos progenitores, nacional de um Estado terceiro, trabalhou e esteve sujeito a imposto no Estado de acolhimento durante o período em causa, seria desproporcionado recusar a esse filho e ao progenitor que tem a sua guarda efetiva o direito de residência pelo simples facto de, durante esse período, terem estado inscritos gratuitamente no sistema público de seguro de doença do Estado de acolhimento. Com efeito, não se pode considerar que essa inscrição gratuita constitua, nas condições que caracterizam o processo principal, uma sobrecarga não razoável para as finanças públicas do referido Estado.

3. Direito de residência derivado dos nacionais de um país terceiro, membros da família de um cidadão da União

Acórdão de 5 de maio de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residência de um membro da família — Insuficiência de recursos) (C-451/19 e C-532/19, [EU:C:2022:354](#))

«Reenvio prejudicial — Artigo 20.º TFUE — Cidadania da União Europeia — Cidadão da União que nunca exerceu a sua liberdade de circulação — Pedido de cartão de residência de um membro da sua família, nacional de um país terceiro — Indeferimento — Obrigação de o cidadão da União dispor de recursos suficientes — Obrigação de os cônjuges viverem juntos — Filho menor, cidadão da União — Legislação e prática nacionais — Gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos aos cidadãos da União — Privação»

XU é uma criança nascida na Venezuela de mãe venezuelana que tem a sua guarda exclusiva. Reside em Espanha com a sua mãe, sendo o nacional espanhol com quem aquela contraiu matrimónio e o filho que teve com este último, de nacionalidade espanhola. QP, de nacionalidade peruana, contraiu matrimónio com uma nacional espanhola, com quem teve um filho, de nacionalidade espanhola. XU e QP são, cada um, membros da família de um cidadão da União que tem a nacionalidade do Estado no qual residem e que nunca exerceu o seu direito de livre circulação noutro Estado-Membro.

Os pedidos apresentados por XU e QP de obtenção de um cartão de residência na qualidade de membro da família de um cidadão da União ¹³² foram indeferidos com o fundamento de que este último não dispunha, para ele próprio e para os membros da sua família, de recursos financeiros suficientes ¹³³. Apenas a situação económica do padrasto, no caso de XU, e do cônjuge, no caso de QP, foi tida em conta pela Administração competente, a saber, a Subdelegación del Gobierno en Toledo (Subdelegação do Governo em Toledo, Espanha).

¹³² No caso em apreço, para XU, o seu padrasto e, para QP, o seu cônjuge.

¹³³ A fim de não se tornar um encargo para o sistema de segurança social de Espanha, como prevê a legislação espanhola.

Tendo sido concedido provimento aos recursos destas decisões de indeferimento, a Administração interpôs recursos das sentenças proferidas a este respeito para o órgão jurisdicional de reenvio.

Este órgão jurisdicional interroga-se sobre a compatibilidade, com o direito da União¹³⁴, de uma prática que consiste em recusar automaticamente o reagrupamento familiar de um nacional de um país terceiro com um nacional espanhol que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, unicamente com fundamento na situação económica deste último. Tal prática poderia levar a que esse nacional espanhol devesse deixar o território da União. Segundo o referido órgão jurisdicional, tal poderia ser o caso nos dois processos, tendo em conta a obrigação de vida em comum imposta pela regulamentação espanhola aplicável ao casamento¹³⁵.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declara, em substância, que o direito da União opõe-se a que um Estado-Membro indefira um pedido de reagrupamento familiar, apresentado em benefício de um nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União que tem a nacionalidade desse Estado-Membro e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, unicamente com o fundamento de que esse cidadão da União não dispõe, para ele e para esse membro da sua família, de recursos suficientes, sem que tenha sido examinado se existe, entre esse cidadão da União e o membro da sua família, uma relação de dependência tal que, em caso de recusa de concessão de um direito de residência derivado a este último, o mesmo cidadão da União seria forçado a deixar o território da União considerado no seu todo e seria, assim, privado do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União. Em seguida, fornece várias precisões para apreciar se existe, em cada caso, uma relação de dependência suscetível de justificar a concessão ao nacional de um país terceiro de um direito de residência derivado ao abrigo do direito da União.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que respeita ao reagrupamento familiar e à exigência de dispor de recursos suficientes, a título preliminar, o Tribunal recorda que o direito da União não se aplica, em princípio, a um pedido de reagrupamento familiar de um nacional de um país terceiro com um membro da sua família, nacional de um Estado-Membro que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e que não se opõe, por conseguinte, em princípio, a uma regulamentação de um Estado-Membro que subordina esse reagrupamento familiar uma condição de recursos suficientes. Porém, a imposição sistemática, sem nenhuma exceção, dessa condição pode violar o direito de residência derivado que deve ser reconhecido, em situações muito particulares, por força do artigo 20.º TFUE, ao nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, designadamente, se a recusa de tal direito forçar o referido cidadão a deixar o território da União, privando-o, assim, do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União. É esse o caso se existir, entre esse nacional de país terceiro e o cidadão da União, membro da sua família, uma relação de dependência tal que levasse a que este último se visse forçado a acompanhar o nacional de país terceiro em causa e a deixar o território da União, considerado no seu todo.

No que se refere à existência de uma relação de dependência no âmbito do processo C-532/19, o Tribunal esclarece, num primeiro momento, que uma relação de dependência, suscetível de justificar a concessão de um direito de residência derivado, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, não existe unicamente pelo facto de o nacional de um Estado-Membro, maior de idade e que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, e o seu cônjuge, maior de idade e nacional de um país terceiro, deverem

¹³⁴ O artigo 20.º TFUE, relativo à cidadania da União.

¹³⁵ No processo C-532/19, a recusa em conceder um direito de residência a QP obrigaria o seu cônjuge a deixar o território da União. No processo C-451/19, a recusa em conceder um direito de residência a XU levaria à saída de XU e de sua mãe do território da União, e forçaria não só o cônjuge desta, mas também o filho menor, nacional espanhol nascido da união destes, a deixar este território.

viver juntos, em aplicação das regras do Estado-Membro de que o cidadão da União é nacional e no qual o casamento foi contraído.

O Tribunal examina, num segundo momento, se essa relação de dependência pode existir quando esse nacional e o seu cônjuge, nacional de um Estado-Membro que nunca exerceu a sua liberdade de circulação, são os progenitores de um menor, nacional do mesmo Estado-Membro e que não tenham exercido a sua liberdade de circulação.

Com efeito, para apreciar o risco de que a criança em questão, cidadã da União, seja forçada a deixar o território da União se fosse recusada ao seu progenitor, nacional de país terceiro, a concessão de um direito de residência derivado no Estado-Membro em questão, há que determinar se esse progenitor assume a guarda efetiva da criança e se existe uma relação de dependência efetiva entre eles, tendo em conta o direito ao respeito da vida familiar ¹³⁶ e a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança ¹³⁷.

A circunstância de o outro progenitor, cidadão da União, ser realmente capaz de assumir sozinho o encargo quotidiano e efetivo da criança, e de estar pronto a fazê-lo, não é suficiente para se poder concluir que não existe, entre o progenitor nacional de país terceiro e a criança, uma relação de dependência tal que este último deveria deixar o território da União se um direito de residência fosse recusado a esse nacional de um país terceiro. Com efeito, tal conclusão deve assentar na tomada em conta, no interesse superior da criança em causa, de todas as circunstâncias do caso em apreço ¹³⁸.

Assim, o facto de o progenitor, nacional de um país terceiro, coabitar com o filho menor, cidadão da União, é pertinente para determinar a existência de uma relação de dependência entre eles, mas não constitui uma condição necessária. Além disso, quando o cidadão da União menor de idade coabita de modo estável com os seus dois progenitores e que a guarda dessa criança bem como o encargo legal, afetivo e financeiro desta são partilhados quotidianamente por esses dois progenitores, pode presumir-se, de maneira ilidível, que existe uma relação de dependência entre esse cidadão da União menor de idade e o seu progenitor, nacional de um país terceiro, independentemente do facto de o outro progenitor dessa criança dispor, enquanto nacional do Estado-Membro no território do qual está estabelecida essa família, de um direito incondicional de permanecer no território desse Estado-Membro.

Quanto à existência de uma relação de dependência no âmbito do processo C-451/19, em primeiro lugar, o Tribunal sublinha que, tendo o direito de residência derivado suscetível de ser concedido a um nacional de um país terceiro ao abrigo do artigo 20.º TFUE carácter subsidiário, o órgão jurisdicional de reenvio deve, designadamente, examinar se XU, que era menor de idade à data do indeferimento do pedido de título de residência e cuja mãe, nacional de um país terceiro, dispunha desse título no território espanhol, não podia beneficiar, nessa data, de um direito de residência no território espanhol ao abrigo da Diretiva 2003/86 ¹³⁹.

¹³⁶ Enunciado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da união Europeia (a seguir «Carta»).

¹³⁷ Reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da Carta e que inclui o direito de essa criança manter regularmente relações pessoais e contactos diretos com ambos os progenitores, consagrado no artigo 24.º, n.º 3, da Carta.

¹³⁸ Nomeadamente, a idade da criança, o seu desenvolvimento físico e emocional, do grau da sua relação afetiva tanto com o progenitor cidadão da União como com o progenitor nacional de um país terceiro e do risco que a separação deste último acarretaria para o equilíbrio dessa criança.

¹³⁹ Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO 2003, L 251, p. 12), artigo 4.º, n.º 1, alínea c). Embora esta diretiva preveja que não é aplicável aos familiares de cidadãos da União, tendo em conta o seu objetivo, que é favorecer o reagrupamento familiar, e a proteção que visa conceder aos

Em segundo lugar, na hipótese de XU não dispor de nenhum título de residência ao abrigo do direito derivado da União ou do direito nacional, o Tribunal examina se o artigo 20.º TFUE pode permitir a concessão de um direito de residência derivado a favor desse nacional de um país terceiro.

A este respeito, há que determinar se, à data em que o pedido de concessão de um título de residência a XU foi indeferido, a partida forçada deste último teria podido impor, de facto, à sua mãe que deixasse o território da União, em razão do vínculo de dependência que teria existido entre eles e, em caso afirmativo, se a partida da mãe de XU teria igualmente obrigado, de facto, o seu filho menor, cidadão da União, a deixar o território da União, em razão da relação de dependência existente entre esse cidadão da União e a sua mãe.

A apreciação, para efeitos da aplicação do artigo 20.º TFUE, da existência de uma relação de dependência entre um progenitor e o seu filho, ambos nacionais de países terceiros, assenta, *mutatis mutandis*, nos mesmos critérios que os enunciados anteriormente. Quando é um menor de idade, nacional de um país terceiro, que é objeto de uma recusa de título de residência e que corre o risco de ser forçado a deixar o território da União, o facto de que o seu outro progenitor possa efetivamente tomá-lo a seu cargo, de um ponto de vista legal, financeiro e afetivo, incluindo no seu país de origem, é pertinente mas não é suficiente para concluir que o progenitor, nacional de país terceiro e residente no território do referido Estado-Membro não seria forçado, de facto, a deixar o território da União.

Se, na data em que o pedido de concessão de um título de residência a XU foi indeferido, a partida forçada deste último do território espanhol teria, na prática, forçado não só a sua mãe, nacional de um país terceiro, mas igualmente o outro filho desta, cidadão da União, a deixar o território da União, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, um direito de residência derivado deveria ter sido reconhecido ao seu meio-irmão, XU, ao abrigo do artigo 20.º TFUE, a fim de impedir que esse cidadão da União seja privado, pela sua partida, do gozo do essencial dos direitos que lhe são conferidos pelo seu estatuto.

nacionais de países terceiros, nomeadamente aos menores, a sua aplicação em proveito de um menor nacional de um país terceiro não pode ser excluída unicamente pelo facto de o seu progenitor, nacional de um país terceiro, ser igualmente o progenitor de um cidadão da União, nascido de uma união com um nacional de um Estado-Membro.

4. Discriminação em razão da nacionalidade

Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Pedido de extradição para a Bósnia-Herzegovina) (Grande Secção) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União Europeia — Artigos 18.º e 21.º TFUE — Pedido dirigido a um Estado-Membro por um Estado terceiro com vista à extradição de um cidadão da União, nacional de outro Estado-Membro, que exerceu o seu direito de livre circulação no primeiro desses Estados-Membros — Pedido apresentado para cumprimento de uma pena privativa de liberdade — Proibição de extradição aplicada apenas aos cidadãos nacionais — Restrição à livre circulação — Justificação assente na prevenção da impunidade — Proporcionalidade»

S.M., de nacionalidades croata, bósnia e sérvia, vive na Alemanha desde 2017 e aí trabalha desde 2020. Em novembro de 2020, as autoridades da Bósnia-Herzegovina pediram à República Federal da Alemanha que extraditasse S.M. para cumprimento de uma pena privativa de liberdade contra si ordenada por um tribunal bósnio.

A Generalstaatsanwaltschaft München (Procuradoria-Geral de Munique, Alemanha) pediu, com base no Acórdão Raugevicius ¹⁴⁰, que a extradição de S.M. fosse declarada inadmissível.

Segundo o Oberlandesgericht München (Tribunal Regional Superior de Munique, Alemanha), órgão jurisdicional de reenvio, a procedência desse pedido depende da questão de saber se os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que preveem a não extradição de um cidadão da União Europeia, mesmo que, à luz dos tratados internacionais, o Estado-Membro requerido ¹⁴¹ seja obrigado a proceder à sua extradição.

Esta questão não teve resposta no Acórdão Raugevicius, uma vez que, no processo que deu origem a esse acórdão, o Estado-Membro requerido estava autorizado, à luz dos tratados internacionais aplicáveis, a não extraditar o nacional lituano em causa para fora da União. Em contrapartida, no presente processo, a Alemanha está obrigada, relativamente à Bósnia-Herzegovina, a extraditar S.M., em aplicação da Convenção Europeia de Extradicação, assinada em Paris, em 13 de dezembro de 1957. Com efeito, em conformidade com o artigo 1.º desta convenção, a Alemanha e a Bósnia-Herzegovina estão reciprocamente obrigadas a entregar as pessoas procuradas pelas autoridades judiciárias do Estado requerente para cumprimento de uma pena. A este respeito, a declaração feita pela Alemanha ao abrigo do artigo 6.º da referida convenção, relativa à proteção contra a extradição dos seus «nacionais», restringe este termo apenas às pessoas que possuem a nacionalidade alemã.

¹⁴⁰ No Acórdão de 13 de novembro de 2018, *Raugevicius* (C-247/17, [EU:C:2018:898](#), a seguir «Acórdão Raugevicius»), o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 18.º TFUE (que contém o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade) e o artigo 21.º TFUE (que garante, no seu n.º 1, o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros no sentido de que perante um pedido de extradição, apresentado por um Estado terceiro, de um cidadão da União que exerceu o seu direito à livre circulação, para cumprimento de uma pena privativa de liberdade, o Estado-Membro requerido, cujo direito nacional proíbe a extradição dos seus nacionais para fora da União para cumprimento de uma pena e prevê a possibilidade de essa pena ordenada no estrangeiro ser cumprida no seu território, está obrigado a assegurar a esse cidadão da União, desde que resida de modo permanente no território do Estado-Membro em questão, um tratamento idêntico ao que reserva aos seus nacionais em matéria de extradição (n.º 50 e dispositivo).

¹⁴¹ Estado-Membro a quem é submetido um pedido de extradição.

Assim, o Tribunal de Justiça não abordou no Acórdão Raugevicius a questão de saber se a necessidade de prever medidas menos restritivas do que a extradição pode implicar que o Estado-Membro requerido viole as suas obrigações decorrentes do direito internacional.

Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação dos artigos 18.º e 21.º TFUE. Pergunta, em substância, se estes artigos se opõem a que um Estado-Membro, perante um pedido de extradição apresentado por um Estado terceiro para cumprimento de uma pena privativa de liberdade de um nacional de outro Estado-Membro que reside de modo permanente no primeiro Estado-Membro, cujo direito nacional proíbe apenas a extradição dos seus nacionais para fora da União e prevê a possibilidade de essa pena ser cumprida no seu território desde que o Estado terceiro o consinta, proceda à extradição desse cidadão da União, em conformidade com as obrigações que lhe incumbem em aplicação de uma convenção internacional, quando não possa efetivamente levar a cabo a execução dessa pena na falta de tal consentimento.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça responde que os artigos 18.º e 21.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que:

- impõem ao Estado-Membro requerido, nessas circunstâncias, que procure ativamente o consentimento do Estado terceiro, autor do pedido de extradição, para que a pena do nacional de um outro Estado-Membro, que reside de modo permanente no Estado-Membro requerido, seja cumprida no território deste, utilizando todos os mecanismos de cooperação e de assistência em matéria penal de que dispõe no quadro das suas relações com esse Estado terceiro;
- na falta desse consentimento, não se opõem a que, nessas circunstâncias, o Estado-Membro requerido proceda à extradição desse cidadão da União, em conformidade com as obrigações que lhe incumbem em aplicação de uma convenção internacional, desde que essa extradição não viole os direitos garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ¹⁴².

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça recorda que, no Acórdão Raugevicius, que, como no litígio no processo principal, dizia respeito a um pedido de extradição proveniente de um Estado terceiro que não celebrou um acordo de extradição com a União, declarou que, se, na falta de regras de direito da União que regulam a extradição de nacionais dos Estados-Membros para Estados terceiros, os Estados-Membros são competentes para adotar tais regras, essa competência deve ser exercida no respeito do direito da União, e nomeadamente dos artigos 18.º e 21.º, n.º 1, TFUE.

Enquanto nacional croata que reside legalmente na Alemanha, S.M. tem direito, na sua qualidade de cidadão da União, de invocar o artigo 21.º, n.º 1, TFUE e está abrangido pelo âmbito de aplicação dos Tratados, na aceção do artigo 18.º TFUE. O facto de possuir igualmente a nacionalidade do país terceiro, autor do pedido de extradição, não o pode impedir de invocar os direitos e liberdades conferidos pelo estatuto de cidadão da União, nomeadamente os garantidos pelos artigos 18.º e 21.º TFUE.

Em segundo lugar, o Tribunal salienta que as regras de um Estado-Membro relativas à extradição que introduzem, como no litígio no processo principal, um tratamento diferente consoante a pessoa procurada tenha a nacionalidade desse Estado-Membro ou a de outro Estado-Membro, são suscetíveis de afetar a liberdade de circulação e de permanência dos nacionais de outros Estados-Membros que residam legalmente no território do Estado requerido, na medida em que

¹⁴² A seguir «Carta».

impliquem não lhes conceder a proteção contra a extradição reservada aos nacionais deste último Estado-Membro.

Por conseguinte, numa situação como a do litígio no processo principal, a desigualdade de tratamento que consiste em permitir a extradição de um nacional de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro requerido constitui uma restrição à liberdade já referida, que só pode ser justificada se assentar em considerações objetivas e for proporcionada ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional.

O objetivo legítimo de evitar o risco de impunidade das pessoas que cometeram uma infração permite justificar uma medida restritiva da liberdade prevista no artigo 21.º TFUE, desde que esta medida seja necessária para a proteção dos interesses que visa garantir e que esses objetivos não possam ser alcançados através de medidas menos restritivas.

Ora, no caso de um pedido de extradição para cumprimento de uma pena privativa de liberdade, a possibilidade, quando esta exista no direito do Estado-Membro requerido, de a pena cujo cumprimento é objeto do pedido de extradição ser cumprida no território do Estado-Membro requerido constitui uma medida alternativa à extradição, menos atentatória do exercício do direito à livre circulação e à permanência de um cidadão da União que tenha a sua residência permanente nesse Estado-Membro. Por conseguinte, em aplicação dos artigos 18.º e 21.º TFUE, esse nacional de outro Estado-Membro, residente permanente do Estado-Membro requerido, deve poder cumprir a sua pena no território desse Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste último.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça sublinha, porém, que a jurisprudência resultante do Acórdão Raugevicius não consagrou um direito automático e absoluto, para os cidadãos da União, de não serem extraditados para fora da União. O Tribunal de Justiça precisa igualmente que, quando uma regra nacional introduz, como no litígio no processo principal, uma diferença de tratamento entre os nacionais do Estado-Membro requerido e os cidadãos da União que aí residem de modo permanente ao proibir apenas a extradição dos primeiros, esse Estado-Membro está obrigado a procurar ativamente a existência de uma medida alternativa à extradição, menos atentatória do exercício dos direitos e liberdades que os artigos 18.º e 21.º TFUE conferem a esses cidadãos, quando são visados por um pedido de extradição emitido por um Estado terceiro.

Assim, quando a aplicação dessa medida alternativa à extradição consiste em os cidadãos da União que residem de modo permanente no Estado-Membro requerido poderem cumprir a sua pena nesse Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste, mas essa aplicação está sujeita ao consentimento do Estado terceiro autor do pedido de extradição, os artigos 18.º e 21.º TFUE impõem ao Estado-Membro requerido que procure ativamente o consentimento desse Estado terceiro, utilizando todos os mecanismos de cooperação e de assistência em matéria penal de que dispõe no quadro das suas relações com o referido Estado terceiro.

Se esse Estado terceiro consentir que a pena seja cumprida no território do Estado-Membro requerido, este último está em condições de permitir ao cidadão da União que é objeto do pedido de extradição e que reside de modo permanente no seu território de aí cumprir a pena que lhe foi aplicada no Estado terceiro, autor do pedido de extradição, e assegurar um tratamento idêntico ao reservado aos seus nacionais.

Nesse caso, a aplicação dessa medida alternativa à extradição pode igualmente permitir que o Estado-Membro requerido exerça as suas competências em conformidade com as obrigações que o vinculam a esse Estado terceiro em aplicação de uma convenção internacional. Com efeito, o consentimento desse Estado terceiro quanto ao cumprimento, no Estado-Membro requerido, da totalidade da pena visada pelo pedido de extradição, pode tornar supérflua a execução desse pedido.

Se, em contrapartida, não for obtido o consentimento desse Estado terceiro, a medida alternativa à extradição exigida pelos artigos 18.º e 21.º TFUE não pode ser aplicada. Nesta hipótese, esse Estado-Membro pode proceder à extradição da pessoa em questão, em conformidade com as suas

obrigações resultantes da Convenção Europeia de Extradução, dado que a recusa dessa extradição não permitiria evitar o risco de impunidade dessa pessoa.

Nesse caso, constituindo a extradição da pessoa em questão, à luz desse objetivo, uma medida necessária e proporcionada, a restrição do direito de circulação e de permanência decorrente da extradição para cumprimento de uma pena é justificada. No entanto, o Estado-Membro requerido deve verificar se essa extradição não compromete a proteção conferida pelo artigo 19.º, n.º 2, da Carta contra qualquer risco sério de ser sujeito no Estado terceiro, autor do pedido de extradição, à pena de morte, à tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

V. Disposições institucionais

1. Sede das instituições e dos organismos da União

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Itália e Comune di Milano/Conselho (Sede da Agência Europeia dos Medicamentos) (C-59/18 e C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

«Recurso de anulação — Direito institucional — Órgãos e organismos da União Europeia — Agência Europeia de Medicamentos (EMA) — Competência em matéria de fixação da sede — Artigo 341.º TFUE — Âmbito de aplicação — Decisão adotada pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros à margem de uma reunião do Conselho — Competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 263.º TFUE — Autor e natureza jurídica do ato — Inexistência de efeitos vinculativos na ordem jurídica da União»

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Itália e Comune di Milano/Conselho e Parlamento (Sede da Agência Europeia dos Medicamentos) (C-106/19 e C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

«Recurso de anulação — Direito institucional — Regulamento (UE) 2018/1718 — Fixação da sede da Agência Europeia de Medicamentos (EMA) em Amesterdão (Países Baixos) — Artigo 263.º TFUE — Admissibilidade — Interesse em agir — Legitimidade ativa — Afetação direta e individual — Decisão adotada pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros à margem de uma reunião do Conselho com vista a fixar o local de implantação da sede de uma agência da União Europeia — Inexistência de efeitos vinculativos na ordem jurídica da União — Prerrogativas do Parlamento»

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Parlamento/Conselho (Sede da Autoridade Europeia do Trabalho) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

«Recurso de anulação — Direito institucional — Órgãos e organismos da União Europeia — Autoridade Europeia do Trabalho (ELA) — Competência em matéria de fixação da sede — Artigo 341.º TFUE — Âmbito de aplicação — Decisão adotada pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros à margem de uma reunião do Conselho — Competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 263.º TFUE — Autor e natureza jurídica do ato — Inexistência de efeitos vinculativos na ordem jurídica da União»

Foram submetidos ao Tribunal de Justiça cinco recursos de anulação de diferentes atos adotados, por um lado, pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros e, por outro, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, a respeito da fixação da sede de duas agências europeias.

Foram interpostos dois recursos, respetivamente, pela Itália e pela Comune di Milano (Município de Milão, Itália) contra, por um lado, o Conselho com vista à anulação da Decisão de 20 de novembro de 2017 ¹⁴³ adotada pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros (processos apenas

¹⁴³ Decisão adotada à margem de uma reunião do Conselho que designa a cidade de Amesterdão como nova sede da Agência Europeia de Medicamentos (EMA) (a seguir «Decisão que fixa a Nova Sede da EMA»).

C-59/18 e C-182/18) e, por outro, o Parlamento e o Conselho com vista à anulação do Regulamento (UE) 2018/1718 ¹⁴⁴ (processos apensos C-106/19 e C-232/19), a respeito da designação da cidade de Amesterdão (Países Baixos) como local da nova sede da Agência Europeia de Medicamentos (EMA) na sequência do Brexit. O Parlamento interpôs outro recurso contra o Conselho com vista à anulação da Decisão de 13 de junho de 2019 ¹⁴⁵ tomada de comum acordo entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros e que fixa o local da sede da Autoridade Europeia do Trabalho (ELA) em Bratislava (Eslováquia) (processo C-743/19).

Nos processos relativos à sede da EMA, os chefes de Estado ou de Governo tinham aprovado, na sequência do Brexit, um procedimento com vista à adoção de uma decisão relativa à transferência da referida sede, localizada até então em Londres (Reino Unido). Em resultado desse procedimento, a proposta dos Países Baixos venceu a proposta de Itália (Milão). Consequentemente, os representantes dos Governos dos Estados-Membros, com a Decisão de 20 de novembro de 2017, designaram, à margem de uma reunião do Conselho, a cidade de Amesterdão como local da nova sede da EMA. Esta designação foi confirmada pelo regulamento impugnado no termo do processo legislativo ordinário, que implica a participação do Parlamento. No entanto, a Itália e o Município de Milão sustentavam que a Decisão que fixa a Nova Sede da EMA, na medida em que dizia respeito à designação da sede de uma agência da União e não de uma instituição da União, era da competência exclusiva da União e devia, na realidade, ser imputada ao Conselho. Em consequência, contestaram a legalidade dessa decisão como fundamento do regulamento impugnado e sustentavam, por outro lado, que o Parlamento não tinha exercido plenamente as suas prerrogativas legislativas quando da adoção desse regulamento.

No processo relativo à sede da ELA, os representantes dos Governos dos Estados-Membros aprovaram de comum acordo o procedimento e os critérios que permitiam decidir sobre a sede desta autoridade. Em aplicação desse procedimento, adotaram, à margem de uma reunião do Conselho, a Decisão que fixa a Sede da ELA em Bratislava. O Parlamento sustentava que o autor efetivo dessa decisão era, de facto, o Conselho e que, tratando-se de um ato da União juridicamente vinculativo, era impugnável no Tribunal de Justiça em sede de recurso de anulação.

Em três acórdãos proferidos em Grande Secção, o Tribunal de Justiça desenvolve a sua jurisprudência sobre o quadro jurídico aplicável à fixação da sede dos órgãos e dos organismos da União. Declara, nomeadamente, que as decisões que fixam a nova sede da EMA e a sede da ELA são atos de natureza política, adotados exclusivamente pelos Estados-Membros nessa qualidade e não enquanto membros do Conselho, pelo que esses atos não estão sujeitos à fiscalização da legalidade prevista no artigo 263.º TFUE. Essas decisões não podem ser equiparadas às decisões adotadas ao abrigo do artigo 341.º TFUE ¹⁴⁶, que visa apenas a determinação da sede das instituições da União ¹⁴⁷. Por conseguinte, esta disposição não pode constituir a base jurídica das referidas decisões.

¹⁴⁴ Regulamento (UE) 2018/1718 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que respeita à localização da sede da Agência Europeia de Medicamentos (JO 2018, L 291, p. 3; a seguir «regulamento impugnado»).

¹⁴⁵ Decisão (UE) 2019/1199 tomada de comum acordo pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros, de 13 de junho de 2019, relativa à localização da sede da Autoridade Europeia do Trabalho (JO 2019, L 189, p. 68; a seguir «Decisão que fixa a Sede da ELA»).

¹⁴⁶ O artigo 341.º TFUE estabelece que «[a] sede das instituições da União será fixada, de comum acordo, pelos Governos dos Estados-Membros».

¹⁴⁷ Conforme referidas no artigo 13.º, n.º 1, TUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- **Quanto à admissibilidade do recurso interposto por uma entidade regional ou local contra o regulamento relativo à localização da sede de um órgão ou de um organismo da União (processos apensos C-106/19 e C-232/19)**

O Tribunal de Justiça recorda, antes de mais, que o recurso de uma entidade regional não pode ser equiparado ao recurso de um Estado-Membro na aceção do artigo 263.º TFUE e que, conseqüentemente, essa entidade deve justificar tanto o interesse em agir como a legitimidade ativa. Após ter concluído que o Município de Milão tinha interesse em agir, na medida em que a eventual anulação do regulamento impugnado implicaria a reabertura do processo legislativo destinado a fixar a sede da EMA em que era candidata, o Tribunal de Justiça considera que esse regulamento diz direta e individualmente respeito a essa entidade e, por conseguinte, a mesma tem legitimidade para pedir a sua anulação. A este respeito, declara, por um lado, que este ato regulamentar não deixa nenhum poder de apreciação aos seus destinatários e, por outro, que o Município de Milão participou concretamente no procedimento de seleção da sede da EMA, que o colocou numa situação que o individualizou de forma análoga à de um destinatário do ato.

- **Quanto à competência do Tribunal de Justiça para conhecer de decisões dos Estados-Membros em matéria de fixação da sede de um órgão ou de um organismo da União (processos apensos C-59/18 e C-182/18 e processo C-743/19)**

O Tribunal de Justiça recorda, a título preliminar, que, no âmbito do recurso de anulação, o juiz da União é competente unicamente para fiscalizar a legalidade dos atos imputáveis às instituições, órgãos e organismos da União. Por conseguinte, os atos adotados pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros, agindo nessa qualidade e exercendo assim coletivamente as competências dos Estados-Membros, não estão sujeitos à fiscalização da legalidade exercida pelo juiz da União, salvo quando o ato em causa, tendo em conta o seu conteúdo e as circunstâncias em que foi adotado, constitua, na realidade, uma decisão do Conselho. Conseqüentemente, esclarece que as decisões que fixam a nova sede da EMA e a sede da ELA só podem ser apreendidas à luz do quadro jurídico aplicável à fixação da sede dos órgãos e dos organismos da União.

A este respeito, examina, a título de uma análise textual, contextual e teleológica, se o artigo 341.º TFUE pode validamente ser invocado como fundamento dessas decisões ¹⁴⁸.

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça sublinha que os termos do artigo 341.º TFUE só visam formalmente as «instituições da União».

Em segundo lugar, quanto ao contexto em que esta disposição se insere, declara, nomeadamente, que a interpretação ampla que deu a este termo em matéria de responsabilidade extracontratual ¹⁴⁹ não pode ser utilmente invocada para definir, por analogia, o âmbito de aplicação desta disposição. Por outro lado, o Tribunal de Justiça salienta que a prática institucional anterior invocada pelo Conselho, segundo a qual as sedes dos órgãos e dos organismos da União foram fixadas com base numa escolha política efetuada exclusivamente pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros, está longe de ser generalizada, não beneficia de um reconhecimento institucional e, em todo o caso, não pode criar um precedente vinculativo para as instituições.

¹⁴⁸ O Tribunal de Justiça procede, quanto ao mérito, a um raciocínio semelhante nos processos apensos C-106/19 e C-232/19.

¹⁴⁹ Ao abrigo do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE.

Em terceiro lugar, no que respeita ao objetivo do artigo 341.º TFUE, o Tribunal esclarece, antes de mais, que o mesmo consiste em preservar os poderes decisórios dos Estados-Membros unicamente na determinação da sede das instituições da União. Em seguida, salienta que a criação dos órgãos e dos organismos da União resulta de um ato de direito derivado adotado com base nas disposições substantivas de execução da política da União em que o órgão ou o organismo intervém. Ora, a decisão relativa à fixação da sua sede é consubstancial à decisão relativa à sua criação. Por conseguinte, o legislador da União detém, em princípio, competência exclusiva para fixar a sede de um órgão ou de um organismo da União, à semelhança da que detém para definir as suas competências e a sua organização. Por último, o Tribunal de Justiça sublinha que o facto de a decisão de fixação do local da sede de um órgão ou de um organismo da União poder revestir uma dimensão política importante não impede que essa decisão possa ser tomada pelo legislador da União em conformidade com os procedimentos previstos pelas disposições dos Tratados materialmente pertinentes.

À luz do exposto, o Tribunal conclui que o artigo 341.º TFUE não pode ser interpretado no sentido de que regula a designação do local da sede de um órgão ou de um organismo da União, como a EMA ou a ELA, e que a competência para decidir sobre a fixação do local da sede destas agências pertence não aos Estados-Membros mas ao legislador da União, segundo o processo legislativo ordinário.

Em seguida, o Tribunal examina a sua competência para decidir sobre a validade das decisões que fixam a nova sede da EMA e a sede da ELA ao abrigo do artigo 263.º TFUE. A este respeito, recorda que o critério pertinente para excluir a competência dos órgãos jurisdicionais da União para conhecer de um recurso judicial contra atos adotados pelos representantes dos Governos dos Estados-Membros é unicamente o relativo ao seu autor, independentemente dos seus efeitos jurídicos vinculativos. Alargar o conceito de ato impugnável nos termos do artigo 263.º TFUE aos atos adotados, mesmo de comum acordo, pelos Estados-Membros equivaleria a admitir uma fiscalização direta do juiz da União sobre os atos dos Estados-Membros e, assim, a contornar as vias de direito especificamente previstas em caso de incumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados.

Por último, o Tribunal esclarece que incumbe ao legislador da União, tanto por razões de segurança jurídica como de proteção jurisdicional efetiva, adotar um ato da União que confirme ou, pelo contrário, afaste a decisão política adotada pelos Estados-Membros. Dado que o referido ato precede necessariamente qualquer medida de execução concreta da implantação da sede da agência em causa, só esse ato do legislador da União é suscetível de produzir efeitos jurídicos vinculativos no âmbito do direito da União.

O Tribunal conclui que as decisões dos representantes dos Governos dos Estados-Membros que fixam a nova sede da EMA e a sede da ELA (processos apensos C-59/18 e C-182/18 e processo C-743/19) não constituem atos do Conselho mas atos de natureza política, desprovidos de efeitos jurídicos vinculativos, adotados coletivamente pelos Estados-Membros, pelo que essas decisões não podem ser objeto de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE. Consequentemente, negou provimento aos referidos recursos por terem por objeto atos cuja legalidade não é competente para apreciar.

- **Quanto à validade do ato legislativo que fixa a sede de um órgão ou de um organismo da União (processos apensos C-106/19 e C-232/19)**

No que respeita ao regulamento impugnado, através do qual o Conselho e o Parlamento confirmaram, por meio de processo legislativo ordinário, a decisão dos representantes dos Governos

dos Estados-Membros que fixa a nova sede da EMA, o Tribunal de Justiça recorda que, por força dos princípios de atribuição de poderes e de equilíbrio institucional consagrados pelo Tratado UE ¹⁵⁰, é exclusivamente a estas instituições que cabe determinar o seu conteúdo. A este respeito, sublinha que não pode ser atribuído a essa decisão um valor vinculativo suscetível de limitar o poder de apreciação do legislador da União. A referida decisão tem, portanto, o valor de um ato de cooperação política que não colide, em caso algum, com as competências conferidas às instituições da União no âmbito do processo legislativo ordinário. O não envolvimento do Parlamento no processo que conduziu à referida decisão não constitui, assim, em caso nenhum, uma violação nem uma evasão das prerrogativas dessa instituição enquanto colegislador, e o impacto político da referida decisão no poder legislativo do Parlamento e do Conselho não pode constituir um fundamento de anulação, pelo Tribunal de Justiça, do regulamento impugnado. Uma vez que a Decisão de 20 de novembro de 2017 é destituída de qualquer efeito jurídico vinculativo no âmbito do direito da União, o Tribunal de Justiça conclui que essa decisão não pode constituir a base jurídica do regulamento impugnado, pelo que a legalidade deste último não pode ser afetada por eventuais irregularidades que tenham viciado a adoção da referida decisão.

2. Competências das instituições europeias

Acórdão de 22 de novembro de 2022 (Grande Secção), Comissão/Conselho (Adesão ao Ato de Genebra) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

«Recurso de anulação — Decisão (UE) 2019/1754 — Adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas — Artigo 3.º, n.º 1, TFUE — Competência exclusiva da União — Artigo 207.º TFUE — Política comercial comum — Aspectos comerciais da propriedade intelectual — Artigo 218.º, n.º 6, TFUE — Direito de iniciativa da Comissão Europeia — Alteração pelo Conselho da União Europeia da proposta da Comissão — Artigo 293.º, n.º 1, TFUE — Aplicabilidade — Artigo 4.º, n.º 3, artigo 13.º, n.º 2, e artigo 17.º, n.º 2, TUE — Artigo 2.º, n.º 1, TFUE — Princípios da atribuição de competências, do equilíbrio institucional e da cooperação leal»

Através da Decisão 2019/1754 ¹⁵¹, o Conselho da União Europeia aprovou a adesão da União Europeia ao Ato de Genebra ¹⁵² do Acordo de Lisboa ¹⁵³ relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas.

O Acordo de Lisboa constitui um acordo particular na aceção da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial ¹⁵⁴, ao qual qualquer Estado Parte nesta convenção pode aderir. Sete

¹⁵⁰ Artigo 13.º, n.º 2, TUE.

¹⁵¹ Decisão (UE) 2019/1754 do Conselho, de 7 de outubro de 2019, sobre a adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas (JO 2019, L 271, p. 12, a seguir «decisão impugnada»).

¹⁵² Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas (JO 2019, L 271, p. 15; a seguir «Ato de Genebra»).

¹⁵³ O Acordo de Lisboa relativo à Proteção das Denominações de Origem e ao seu Registo Internacional foi assinado em 31 de outubro de 1958, revisto em Estocolmo em 14 de julho de 1967 e alterado em 28 de setembro de 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n.º 13172, p. 205, a seguir «Acordo de Lisboa»).

¹⁵⁴ A Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial foi assinada em Paris, em 20 de março de 1883, revista pela última vez em Estocolmo, em 14 de julho de 1967, e alterada em 28 de setembro de 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n.º 11851, p. 305).

Estados-Membros da União são membros do Acordo de Lisboa. Em conformidade com este acordo, os Estados aos quais este se aplica constituem-se em União Particular no âmbito da União para a Proteção da Propriedade Industrial, instituída pela Convenção de Paris. O Ato de Genebra deu à União a possibilidade de se tornar membro da mesma União Particular que os Estados Partes no Acordo de Lisboa, sendo que este último apenas permitia a adesão de Estados.

A adesão da União ao Ato de Genebra foi aprovada, em nome da União, ao abrigo do artigo 1.º da decisão impugnada. Os artigos 2.º e 5.º desta decisão estabelecem as modalidades práticas dessa adesão. O artigo 3.º da decisão impugnada autoriza os Estados-Membros que desejem fazê-lo a ratificar ou a aderir ao Ato de Genebra. Quanto ao artigo 4.º desta decisão, o mesmo fornece precisões sobre a representação da União e dos Estados-Membros que ratifiquem o Ato de Genebra ou que a ele adiram no âmbito da União Particular, e sobre as responsabilidades que incumbem à União em matéria de exercício dos direitos e de respeito das obrigações desta e desses Estados-Membros, decorrentes do referido Ato.

A Comissão interpôs um recurso de anulação parcial da decisão impugnada, a saber, do seu artigo 3.º e do seu artigo 4.º, na medida em que este último contém referências aos Estados-Membros. A Comissão acusou o Conselho de ter alterado a sua proposta ¹⁵⁵, através da introdução de uma disposição que autoriza os Estados-Membros que o desejem fazer a ratificar ou a aderir ao Ato de Genebra. A proposta da Comissão, apresentada com base nas disposições do Tratado FUE que visam a execução da política comercial comum ¹⁵⁶ e o procedimento de adoção de uma decisão de celebração do acordo internacional neste domínio ¹⁵⁷, previa, tendo em conta a competência exclusiva da União, que apenas esta última aderisse ao Ato de Genebra.

Decidindo em Grande Secção, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre a admissibilidade do recurso, à luz dos critérios do autor do ato impugnado e do carácter destacável do resto do ato dos elementos cuja anulação é pedida. Por outro lado, no âmbito da análise do fundamento principal, que acolhe, o Tribunal pronuncia-se sobre a habilitação para adotar atos juridicamente vinculativos, como uma adesão a um acordo internacional, concedida aos Estados-Membros pelo Conselho, num domínio abrangido pela competência exclusiva da União. O Tribunal de Justiça anula parcialmente a decisão impugnada ao constatar que foi adotada em violação do artigo 293.º, n.º 1, TFUE, em conjugação com o artigo 13.º, n.º 2, TUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça começa por rejeitar o argumento invocado pela República Italiana, segundo o qual o recurso é inadmissível pelo facto de ser dirigido unicamente contra o Conselho e não também contra o Parlamento Europeu. Com efeito, o Tribunal constata que, por força do artigo 218.º, n.º 6, TFUE, não obstante a aprovação prévia do Parlamento Europeu, só o Conselho está habilitado a adotar uma decisão de celebração de um acordo internacional. Foi, portanto, com razão que a decisão impugnada foi assinada apenas pelo presidente do Conselho, uma vez que esta assinatura identifica o autor dessa decisão, contra o qual o recurso devia ser interposto.

¹⁵⁵ Proposta da Comissão, de 27 de julho de 2018, de decisão do Conselho sobre a adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas [documento COM(2018) 350 final].

¹⁵⁶ Artigo 207.º TFUE.

¹⁵⁷ Artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE.

Além disso, o Tribunal julga improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho, que sustentava que as disposições da decisão impugnada cuja anulação a Comissão pede não são destacáveis do resto desta decisão e que, por conseguinte, a sua anulação parcial não é possível.

Neste contexto, o Tribunal recorda que a verificação do carácter destacável das disposições impugnadas pressupõe o exame do alcance dessas disposições, a fim de poder avaliar, de forma objetiva, se a sua anulação modificaria o espírito e a substância do ato impugnado. A este respeito, o Tribunal constata que a substância da decisão impugnada consiste na adesão da União ao Ato de Genebra, aprovada em nome da União ao abrigo do artigo 1.º da referida decisão. Em contrapartida, as disposições cuja anulação a Comissão pede visam permitir aos Estados-Membros que desejem fazê-lo ratificar o Ato de Genebra ou aderir ao mesmo a par da União. Ora, o Tribunal salienta que nem a situação em que nenhum Estado-Membro exerce essa faculdade nem as consequências daí decorrentes afetam o alcance jurídico do artigo 1.º da decisão impugnada ou põem em causa a adesão da União ao Ato de Genebra. O Tribunal esclarece que o facto de a Comissão ter pedido a manutenção temporária, a contar da data da prolação do acórdão a proferir, dos efeitos das partes da decisão impugnada cuja anulação a Comissão pede relativamente aos Estados-Membros que são partes no Acordo de Lisboa, não tem nenhum impacto no carácter destacável das disposições da decisão impugnada cuja anulação é pedida.

Quanto ao mérito, o Tribunal examina o fundamento principal relativo ao facto de o Conselho, ao alterar a proposta da Comissão através da introdução de uma disposição que autoriza os Estados-Membros que desejem fazê-lo a ratificar o Ato de Genebra ou a aderir ao mesmo, agir à margem de qualquer iniciativa da Comissão, violando assim o artigo 218.º, n.º 6, e o artigo 293.º, n.º 1, TFUE e prejudicando o equilíbrio institucional resultante do artigo 13.º, n.º 2, TUE.

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça conclui pela aplicabilidade do artigo 293.º, n.º 1, TFUE quando o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão que age na qualidade de negociador por este designado, ao abrigo do artigo 218.º, n.º 3, TFUE, adota uma decisão de celebração de um acordo internacional, nos termos do artigo 218.º, n.º 6, TFUE.

Em segundo lugar, o Tribunal examina o argumento relativo à violação do artigo 293.º, n.º 1, TFUE.

Para este efeito, o Tribunal recorda, antes de mais, que esta disposição deve ser lida em conformidade com o princípio do equilíbrio institucional, característico da estrutura institucional da União, que implica que cada uma das instituições exerça as suas competências com respeito pelas outras, e com o princípio da cooperação leal entre as referidas instituições¹⁵⁸. Neste contexto, os atos da União que não sejam legislativos, como a decisão impugnada de celebração do acordo internacional em causa, são adotados sob proposta da Comissão. Ora, ao abrigo desse poder de iniciativa, a Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. O artigo 293.º TFUE, ao prever, por um lado, um poder de alteração da proposta pelo Conselho requerendo, salvo exceção, a unanimidade e, por outro, um poder da Comissão para alterar a sua proposta enquanto o Conselho não tiver deliberado, assegura o respeito do princípio do equilíbrio institucional entre as competências da Comissão e as do Conselho. Assim, o poder de alteração do Conselho não se pode estender a ponto de permitir desvirtuar a proposta da Comissão, num sentido que obsta à realização dos objetivos prosseguidos e que a priva da sua razão de ser.

Assim, o Tribunal verifica, em seguida, se a alteração feita pelo Conselho desvirtuou o objeto ou a finalidade da proposta da Comissão num sentido que obstará à realização dos objetivos prosseguidos por esta.

¹⁵⁸ Princípios enunciados no artigo 13.º, n.º 2, TUE.

A este respeito, o Tribunal recorda que o objeto da referida proposta consistia na adesão apenas da União ao Ato de Genebra e que a sua finalidade era permitir à União exercer corretamente a sua competência exclusiva no domínio abrangido por este ato, a saber, a política comercial comum, que assenta em princípios uniformes e é conduzida no âmbito dos princípios e objetivos da ação externa da União, competência em que se enquadra a negociação do Ato de Genebra.

O Tribunal indica, por outro lado, que quando os Tratados atribuem à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos, exceto se esta habilitar os Estados-Membros para o efeito ¹⁵⁹. Além disso, o princípio da atribuição de competências, bem como o quadro institucional definido no Tratado UE para permitir o exercício, pela União, das competências que os Tratados lhe atribuíram, constituem características específicas da União e do seu direito relativas à estrutura constitucional da União.

Ora, o Tribunal constata que, ao decidir conceder aos Estados-Membros uma habilitação para ratificar o Ato de Genebra ou aderir ao mesmo, o Conselho expressou uma escolha política alternativa à proposta da Comissão, que afeta as modalidades de exercício de uma competência exclusiva da União, ao passo que tal escolha faz parte da apreciação do interesse geral da União pela Comissão, apreciação à qual o poder de iniciativa da Comissão está indissociavelmente ligado.

Daqui o Tribunal conclui que esta habilitação concedida pelo Conselho desvirtua o objeto e a finalidade da proposta da Comissão, exprimindo a sua escolha política de permitir à União aderir só ao Ato de Genebra e, assim, exercer sozinha a sua competência exclusiva no domínio abrangido pelo referido Ato.

Além disso, o Tribunal acrescenta que esta conclusão não pode ser posta em causa pela circunstância de a autorização prevista no artigo 3.º da decisão impugnada ter sido concedida sob reserva do pleno respeito pela competência exclusiva da União e de, em conformidade com o artigo 4.º desta decisão, para garantir a unidade da representação internacional da União e dos seus Estados-Membros, o Conselho ter confiado à Comissão a representação da União e de qualquer Estado-Membro que pretenda utilizar essa autorização. Com efeito, apesar deste enquadramento, através da utilização dessa autorização os referidos Estados exercem, enquanto sujeitos de direito internacional independentes, a par da União, uma competência exclusiva desta, impedindo-a assim de a exercer sozinha.

Por último, os argumentos relativos à necessidade de assegurar que a União dispusesse de direitos de voto na Assembleia da União Particular e de preservar a antiguidade e a continuidade da proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa nos sete Estados-Membros que já eram partes neste último não podem justificar a alteração do Conselho. Com efeito, o Tribunal declara que as eventuais dificuldades que a União poderia encontrar, no plano internacional, no exercício das suas competências exclusivas ou as consequências desse exercício sobre os compromissos internacionais dos Estados-Membros não podem, enquanto tais, autorizar o Conselho a alterar uma proposta da Comissão a ponto de desvirtuar o seu objeto ou a sua finalidade, violando assim o princípio do equilíbrio institucional cujo respeito o artigo 293.º TFUE visa assegurar.

¹⁵⁹ Artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

VI. Disposições financeiras

Acórdão de 8 de março de 2022 (Grande Secção), Comissão/Reino Unido (Luta contra a fraude por subavaliação) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

«Incumprimento de Estado — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Artigo 310.º, n.º 6, e artigo 325.º TFUE — Recursos próprios — Direitos aduaneiros — Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) — Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a fraude — Princípio da efetividade — Obrigação de os Estados-Membros colocarem à disposição da Comissão Europeia recursos próprios — Responsabilidade financeira dos Estados-Membros em caso de perdas de recursos próprios — Importações de produtos têxteis e de calçado provenientes da China — Fraude vasta e sistémica — Criminalidade organizada — Importadores inadimplentes — Valor aduaneiro — Subavaliação — Matéria coletável do IVA — Inexistência de controlos aduaneiros sistemáticos baseados numa análise de risco e efetuados antes da autorização de saída das mercadorias em causa — Inexistência de constituição sistemática de garantias — Método utilizado para calcular o montante das perdas de recursos próprios tradicionais relativas às importações que apresentam um risco significativo de subavaliação — Método estatístico baseado nos preços médios estabelecidos à escala da União — Admissibilidade»

A partir de 1 de janeiro de 2005, a União Europeia suprimiu todos os contingentes aplicáveis às importações de produtos têxteis e de vestuário provenientes, nomeadamente, da China.

Em 2007, 2009 e 2015, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) enviou aos Estados-Membros mensagens de assistência mútua, informando-os, nomeadamente, do risco de subavaliação extrema de importações de produtos têxteis e de calçado provenientes da China, realizadas por «empresas de fachada», registadas com o único objetivo de dar uma aparência de legalidade a uma operação fraudulenta. O OLAF convidou todos os Estados-Membros a vigiarem as suas importações desses produtos, a efetuarem controlos aduaneiros apropriados e a adotarem as medidas de salvaguarda adequadas em caso de suspeita de preços faturados de modo artificialmente baixo.

Para o efeito, o OLAF desenvolveu um instrumento de avaliação dos riscos baseado em dados à escala da União. Este instrumento, apoiando-se no cálculo de uma média estabelecida a partir de «preços médios corrigidos», conduz a um «preço mínimo aceitável», utilizado como perfil ou limiar de risco que permite às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros detetar os valores particularmente baixos declarados na importação e, assim, as importações que apresentam um risco significativo de subavaliação.

Em 2011 e 2014, o Reino Unido participou em operações de supervisão levadas a cabo pela Comissão e pelo OLAF, destinadas a combater determinados riscos de fraude por subavaliação, sem, no entanto, aplicar os «preços mínimos aceitáveis» calculados segundo o método do OLAF, ou mesmo executar os avisos de pagamentos adicionais emitidos pelas suas autoridades no termo dessa aplicação.

Ora, em várias reuniões bilaterais, o OLAF recomendou que as autoridades britânicas competentes recorressem aos indicadores de risco à escala da União que os «preços mínimos aceitáveis» constituem. Segundo o OLAF, as importações fraudulentas estavam a aumentar significativamente no Reino Unido devido ao caráter inadequado dos controlos efetuados pelas autoridades aduaneiras desse Estado, o que incentivava a deslocação de operações fraudulentas dirigidas a outros Estados-Membros para o mesmo. No entanto, segundo o OLAF, o Reino Unido não seguiu as suas recomendações, introduzindo, pelo contrário, os produtos em causa em livre prática no mercado interno, sem proceder aos controlos aduaneiros adequados, de modo que uma parte substancial dos direitos aduaneiros devidos não foi cobrada nem colocada à disposição da Comissão Europeia.

Por conseguinte, entendendo que o Reino Unido não tinha tido em conta os montantes corretos dos direitos aduaneiros, nem tinha colocado à sua disposição os montantes corretos de recursos próprios

tradicionais e de recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado («IVA») relativos a determinadas importações de produtos têxteis e de calçado proveniente da China, a Comissão intentou uma ação destinada a obter a declaração de que este Estado não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da regulamentação da União relativa ao controlo e à supervisão em matéria de cobrança dos recursos próprios, ao direito aduaneiro e ao IVA.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, julga parcialmente procedente a ação da Comissão e declara, em substância, que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do direito da União ao não ter aplicado medidas de controlo aduaneiro eficazes nem ter tido em conta os montantes corretos dos direitos aduaneiros e, assim, ao não ter colocado à disposição da Comissão o montante correto dos recursos próprios tradicionais relativos a determinadas importações de produtos têxteis e de calçado proveniente da China ¹⁶⁰, bem como ao não ter comunicado à Comissão todas as informações necessárias para calcular os montantes de direitos e de recursos próprios remanescentes devidos ¹⁶¹.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça julga improcedentes todas as exceções de inadmissibilidade invocadas pelo Reino Unido relativas, nomeadamente, à violação pela Comissão do princípio da proteção da confiança legítima devido a determinadas declarações de agentes da Comissão ou do OLAF efetuadas em reuniões com a sua administração a respeito das medidas adotadas por este Estado para combater a fraude por subavaliação em causa.

A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que ninguém pode invocar uma violação do princípio da proteção da confiança legítima na falta de garantias que lhe tenham criado expectativas fundadas. Ora, mesmo perante tais expectativas, este princípio não pode ser invocado por um Estado-Membro para se opor à verificação objetiva, pelo Tribunal, do incumprimento das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE.

Quanto ao mérito, em primeiro lugar, para julgar procedente o fundamento relativo ao incumprimento das obrigações impostas pelo direito da União em matéria de proteção dos interesses financeiros da União e de luta contra a fraude, e das obrigações do direito aduaneiro da União, o Tribunal salienta, antes de mais, as obrigações de resultado precisas que incumbem aos Estados-Membros, por força do artigo 325.º, n.º 1, TFUE. A fim de combater as infrações suscetíveis de obstar à cobrança efetiva e integral dos recursos próprios tradicionais que os direitos aduaneiros constituem e que, por conseguinte, podem lesar os interesses financeiros da União, os Estados-Membros devem prever a aplicação não só de sanções adequadas, nomeadamente sanções penais em caso de fraude grave ou de outra atividade ilegal grave, mas também de medidas de controlo aduaneiro eficazes e dissuasivas. A natureza das medidas de controlos aduaneiros que devem ser adotadas pelos Estados-Membros para dar cumprimento às exigências desta disposição não pode ser determinada de forma abstrata e estática, uma vez que depende das características dessa fraude ou dessa outra atividade ilegal, que podem evoluir ao longo do tempo.

¹⁶⁰ Este incumprimento visa as obrigações que incumbiam ao Reino Unido por força, nomeadamente, do artigo 310.º, n.º 6, e do artigo 325.º TFUE, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1), do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1), e da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do [IVA] (JO 2006, L 347, p. 1; retificação no JO 2007, L 335, p. 60).

¹⁶¹ Mais precisamente, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE (princípio da cooperação leal) ao não comunicar todas as informações necessárias à Comissão para determinar o montante das perdas de recursos próprios tradicionais e ao não fornecer, conforme solicitado, os fundamentos das decisões que anularam as dívidas aduaneiras apuradas.

Por conseguinte, embora o artigo 325.º, n.º 1, TFUE, conceda aos Estados-Membros uma certa latitude e liberdade de escolha quanto às medidas de controlos aduaneiros, no caso em apreço, tendo em conta as especificidades da fraude por subavaliação em causa, o dispositivo de controlos aduaneiros instituído pelo Reino Unido para combater a referida fraude, na medida em que se limitava, salvo raras exceções, a ações de cobrança de direitos *a posteriori*, não respeitava manifestamente o princípio da efetividade consagrado no artigo 325.º, n.º 1, TFUE. Por outro lado, o Tribunal reconhece que os critérios comuns recomendados pelo OLAF e pela Comissão aos Estados-Membros em matéria de riscos que se inserem no quadro comum de gestão de risco não são vinculativos. No entanto, o artigo 325.º, n.ºs 1 e 3, TFUE implica uma cooperação estreita entre, por um lado, os Estados-Membros e a União e, por outro, os próprios Estados-Membros, devendo estes últimos ter devidamente em conta esses critérios, ou mesmo segui-los caso não tenham desenvolvido critérios nacionais pelo menos tão eficazes como os recomendados pela União.

Por força da regulamentação aduaneira da União, lida em conjugação com o artigo 325.º TFUE, o Reino Unido devia, portanto, pelo menos no âmbito da definição, durante o período da infração, do seu sistema de análise e de gestão do risco, ter tido devidamente em conta os perfis de risco, bem como os tipos de controlos aduaneiros que o OLAF e a Comissão lhe recomendavam. Nestas circunstâncias, no âmbito dos controlos aduaneiros realizados antes da introdução das mercadorias em livre prática, o Reino Unido não podia, enquanto aguardava a implementação dos seus próprios limiares de risco alegadamente mais eficazes, recusar aplicar um qualquer perfil de risco que permitisse identificar, antes do desalfandegamento das mercadorias em causa, importações a preços muito baixos com um risco significativo de subavaliação. O Tribunal esclarece que, num contexto de fraude vasta por subavaliação como a que está em causa, uma proteção efetiva dos interesses financeiros da União exigia, além da criação de um perfil de risco, um pedido sistemático de constituição de garantias no que respeita às importações em causa. Ora, no caso em apreço, o Reino Unido só exigiu a constituição de garantias de maneira muito excepcional, tendo essas garantias sido, aliás, reembolsadas após a anulação dos avisos aos quais diziam respeito. Por outro lado, o Tribunal conclui que o Reino Unido, ao calcular os montantes dos direitos aduaneiros com base em valores incorretos, porque manifestamente muito baixos, e, em seguida, ao ter procedido ao registo de liquidação desses montantes de direitos, em violação do direito aduaneiro da União, não procedeu, de modo efetivo, ao registo de liquidação da totalidade dos direitos aduaneiros devidos.

Em segundo lugar, para julgar parcialmente procedente o fundamento relativo ao incumprimento das obrigações impostas pelo direito da União em matéria de colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais que os direitos aduaneiros constituem, o Tribunal recorda, antes de mais, que os Estados-Membros são obrigados a apurar um direito da União sobre os recursos próprios a partir do momento em que as suas autoridades possam calcular o montante dos direitos resultantes de uma dívida aduaneira e determinar o respetivo devedor e, em seguida, a colocar os recursos próprios da União à disposição da Comissão, adotando todas as medidas necessárias a esse respeito. A gestão do sistema de recursos próprios da União está, portanto, confiada aos Estados-Membros e é da exclusiva responsabilidade destes últimos. O nexos direto entre a cobrança das receitas provenientes dos direitos aduaneiros e a colocação à disposição da Comissão dos recursos correspondentes obriga os Estados-Membros a proteger os interesses financeiros da União e a adotar as medidas necessárias para garantir a cobrança efetiva e integral desses direitos.

No caso em apreço, o Tribunal declara a existência de uma violação do artigo 325.º, n.º 1, TFUE e do direito aduaneiro da União, na medida em que o Reino Unido não adotou, durante o período de infração, medidas suscetíveis de assegurar que sejam determinados ao seu nível justo os valores aduaneiros das importações em causa, tais como os controlos efetuados antes do desalfandegamento e a obrigação de constituir garantias para as importações que apresentam um risco significativo de subavaliação. Assim, as dívidas aduaneiras foram calculadas por esse Estado com base em valores incorretos e o caráter inadequado dos controlos efetuados fez com que não tivesse sido colocada à disposição da Comissão a totalidade dos recursos próprios relativos às importações em causa. Ao não verificar a exatidão dos valores das mercadorias em causa, declarados em conformidade com as regras do direito da União antes da sua introdução em livre prática, o Reino

Unido criou uma situação irreversível que conduziu a perdas consideráveis de recursos próprios da União pelas quais este deve ser considerado responsável.

Em seguida, o Tribunal julga procedente a acusação da Comissão segundo a qual o Reino Unido violou o direito aduaneiro da União ao não colocar à sua disposição os recursos próprios tradicionais que eram devidos no que respeita às importações abrangidas pela operação aduaneira conjunta designada «Snake», coordenada pelo OLAF. Com efeito, tinha-se procedido ao registo de liquidação, à notificação aos devedores e à inscrição na contabilidade dos direitos aduaneiros adicionais reclamados em avisos emitidos pelo Reino Unido, em conformidade com o direito da União. No entanto, os referidos direitos ainda não tinham sido cobrados e não tinha sido prestada qualquer caução em relação aos mesmos quando o Reino Unido decidiu anular esses avisos e retirar a inscrição dos montantes em causa na contabilidade.

A este respeito, o Tribunal recorda que, por força do direito aduaneiro da União, os Estados-Membros são obrigados a adotar todas as medidas necessárias para que os montantes correspondentes aos direitos apurados sejam colocados à disposição da Comissão. Ora, no caso em apreço, o cálculo desses montantes enferma de um erro administrativo cometido pelas autoridades aduaneiras do Reino Unido, que estavam obrigadas a corrigir esse erro, determinando de novo o valor aduaneiro, com base num dos métodos previstos a este respeito pelo direito aduaneiro da União. Esta conclusão é igualmente válida para a sua decisão de não reemitir os referidos avisos depois de os ter corrigido. A este respeito, a aplicação do direito aduaneiro da União incumbe aos Estados-Membros que por ela são exclusivamente responsáveis, e o Reino Unido, ao decidir anular os referidos avisos em vez de os reemitir depois de os ter corrigido através de cálculos conformes com o direito aduaneiro da União, não adotou, em violação desse direito, as medidas necessárias para que os montantes apurados fossem colocados à disposição da Comissão. Por outro lado, o Tribunal conclui que o Reino Unido não respeitou o procedimento previsto pelo direito aduaneiro da União para poder ser dispensado de colocar à disposição da Comissão os montantes em causa. Além disso, para rejeitar as razões invocadas pelo Reino Unido para ser dispensado da sua obrigação de colocar à disposição da Comissão os recursos próprios derivados dos direitos aduaneiros apurados nos referidos avisos e referentes ao facto de os devedores desses direitos serem empresas inadimplentes ou insolventes, o Tribunal de Justiça afirma que, se esses direitos se revelaram incobráveis junto das empresas em causa, isso deve-se a um duplo erro administrativo imputável às autoridades desse Estado. Por último, o Tribunal de Justiça declara que este Estado também não respeitou a obrigação acessória que lhe incumbia de pagar os juros de mora relativos aos recursos próprios não colocados à disposição da Comissão.

No que respeita à questão de saber se o Reino Unido não cumpriu, mais especificamente, as obrigações que lhe incumbiam por força do direito da União em matéria de recursos próprios, ao não ter colocado à disposição da Comissão recursos próprios tradicionais num montante determinado para cada ano abrangido pelo período de infração, ou seja, um total de 2 679 637 088,86 euros, o Tribunal de Justiça conclui que é da competência e da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros assegurar que os valores aduaneiros declarados são fixados segundo as regras do direito aduaneiro da União relativas à determinação do valor aduaneiro. Ora, no caso em apreço, uma vez que as autoridades aduaneiras do Reino Unido não adotaram as medidas adequadas de modo suficientemente sistemático, foram introduzidos em livre prática importantes volumes de mercadorias objeto de importações manifestamente subavaliadas, sem possibilidade de as recuperar para efeitos de controlos físicos. Uma vez que estas omissões tornaram impossível a determinação do valor aduaneiro com base num dos métodos previstos pelo direito aduaneiro da União, a Comissão utilizou acertadamente outros métodos para essa determinação. O Tribunal de Justiça também declara que a Comissão utilizou corretamente a sua faculdade, inerente ao sistema de recursos próprios da União, de submeter à apreciação do Tribunal de Justiça, no âmbito de uma ação por incumprimento, o diferendo que a opõe ao Reino Unido no que respeita à obrigação deste Estado de colocar à sua disposição um determinado montante de recursos próprios.

Por último, no que respeita à quantificação das perdas de recursos próprios, o Tribunal esclarece que, quando a impossibilidade de proceder a verificações é a consequência do facto de as

autoridades aduaneiras não terem efetuado controlos destinados a verificar o valor real das mercadorias, é permitido um método assente em dados estatísticos em vez de um método destinado a determinar o valor aduaneiro das mercadorias em causa com base em provas diretas. A apreciação efetuada pelo Tribunal no âmbito do presente processo deve essencialmente destinar-se a verificar, por um lado, se esse método se justificava tendo em conta as especificidades das circunstâncias do caso concreto e, por outro, se era suficientemente preciso e fiável. A este respeito, o Tribunal rejeita parcialmente o cálculo efetuado pela Comissão, declarando que, devido a uma incoerência entre os pedidos da petição e os fundamentos desta, bem como às grandes incertezas daí resultantes no que respeita à exatidão dos montantes dos recursos próprios que a Comissão reclama, esta instituição não demonstrou de forma juridicamente bastante a totalidade desses montantes. Tendo em conta as especificidades do caso em apreço, o Tribunal aprova, no entanto, o método aplicado pela Comissão para estimar o montante das perdas de recursos próprios tradicionais para uma parte do período da infração, na medida em que este método se revela suficientemente preciso e fiável para não conduzir a uma sobreavaliação manifesta do montante das referidas perdas. O Tribunal esclarece igualmente que não lhe incumbe substituir-se à Comissão calculando ele próprio os montantes exatos de recursos próprios tradicionais devidos pelo Reino Unido. Com efeito, pode julgar procedentes ou improcedentes, no todo ou em parte, os pedidos que figuram na petição da Comissão, sem, no entanto, alterar o seu alcance. Em contrapartida, incumbe à Comissão proceder a um novo cálculo das perdas de recursos próprios da União ainda devidas, tendo em conta os ensinamentos do acórdão do Tribunal relativos à quantidade das perdas e o valor que lhes deve ser imputado.

VII. Direito da União e direito nacional

Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), RS (Efeito dos acórdãos de um tribunal constitucional) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

«Reenvio prejudicial — Estado de direito — Independência do poder judicial — Artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Primado do direito da União — Falta de habilitação de um órgão jurisdicional nacional para examinar a conformidade com o direito da União de uma legislação nacional considerada conforme com a Constituição pelo tribunal constitucional do Estado-Membro em causa — Procedimentos disciplinares»

O Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre o princípio da independência judicial, consagrado no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido em conjugação, nomeadamente, com o princípio do primado do direito da União, num contexto em que um órgão jurisdicional comum de um Estado-Membro não está habilitado, em aplicação do direito nacional, a examinar a conformidade com o direito da União de uma legislação nacional, considerada conforme com a Constituição pelo tribunal constitucional deste Estado-Membro, e em que o juiz nacional se expõe a processos e sanções disciplinares se decidir proceder a tal exame.

No caso em apreço, RS foi condenado na sequência de um processo penal na Roménia. A sua mulher apresentou então uma denúncia que visava, nomeadamente, vários magistrados, por infrações pretensamente cometidas no decurso desse processo penal. Em seguida, RS interpôs um recurso na Curtea de Apel Craiova (Tribunal de Recurso de Craiova, Roménia), para contestar o carácter excessivo da duração da instrução dos processos penais instaurados na sequência da referida denúncia.

Para se pronunciar sobre este recurso, o Tribunal de Recurso de Craiova considera que deve apreciar a compatibilidade com o direito da União ¹⁶², da legislação nacional que criou uma secção especializada do Ministério Público com competência para investigar as infrações cometidas no âmbito do sistema judiciário, como a investigação desencadeada no caso vertente. Todavia, tendo em conta o Acórdão da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia) 163, proferido após o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o. 164, o Tribunal de Recurso de Craiova não seria competente, em aplicação do direito nacional, para proceder a tal exame de conformidade. Com efeito, no seu acórdão, o Tribunal Constitucional julgou improcedente a exceção de inconstitucionalidade suscitada em relação a várias disposições dessa legislação, sublinhando que, quando o Tribunal Constitucional declara uma legislação nacional conforme com a disposição da Constituição que impõe o respeito do princípio do primado do direito

¹⁶² Concretamente, o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o anexo da Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada (JO 2006, L 354, p. 56).

¹⁶³ Acórdão n.º 390/2021, de 8 de junho de 2021.

¹⁶⁴ Acórdão de 18 de maio de 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e o.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, [EU:C:2021:393](#)), no qual o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, que a legislação em causa é contrária ao direito da União pelo facto de a criação dessa secção especializada não ser justificada por imperativos objetivos e verificáveis decorrentes da boa administração da justiça e acompanhada de garantias específicas identificadas pelo Tribunal de Justiça (v. n.º 5 do dispositivo desse acórdão).

da União ¹⁶⁵, o órgão jurisdicional comum não está habilitado a examinar a conformidade desta legislação nacional com o direito da União.

Neste contexto, o Tribunal de Recurso de Craiova decidiu interrogar o Tribunal de Justiça a fim de esclarecer, em substância, se o direito da União se opõe à falta de habilitação de um juiz nacional de direito comum para examinar a conformidade com o direito da União de uma legislação, em circunstâncias como as do caso vertente, e à aplicação de sanções disciplinares a esse juiz pelo facto de decidir proceder a tal exame.

O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara que tal regulamentação ou prática nacional é contrária ao direito da União ¹⁶⁶.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de mais, o Tribunal de Justiça considera que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE não se opõe a uma regulamentação ou prática nacional que prevê que os órgãos jurisdicionais de direito comum de um Estado-Membro, por força do direito constitucional nacional, estão vinculados por uma decisão do Tribunal Constitucional desse Estado-Membro que declare uma legislação nacional conforme com a Constituição do referido Estado, desde que o direito nacional garanta a independência desse tribunal constitucional, em particular face aos poderes legislativo e executivo. Todavia, não é o que sucede quando a aplicação de tal regulamentação ou prática implica excluir qualquer competência desses órgãos jurisdicionais comuns para apreciar a compatibilidade com o direito da União de uma legislação nacional que o tribunal constitucional desse Estado-Membro declarou conforme com uma disposição constitucional nacional que prevê o primado do direito da União.

Em seguida, o Tribunal sublinha que o respeito da obrigação que incumbe ao juiz nacional de aplicar integralmente qualquer disposição do direito da União de efeito direto é necessário nomeadamente para assegurar o respeito da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, igualdade essa que exclui a possibilidade de fazer prevalecer, contra a ordem jurídica da União, uma medida unilateral, seja ela qual for, e constitui uma expressão do princípio de cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, o qual impõe que não seja aplicada qualquer disposição da legislação nacional eventualmente contrária, quer seja anterior ou posterior à regra de direito da União de efeito direto.

Neste contexto, o Tribunal recorda que já declarou, por um lado, que a legislação em causa é abrangida pelo âmbito de aplicação da Decisão 2006/928 ¹⁶⁷ e que deve, conseqüentemente, respeitar as exigências decorrentes do direito da União, em especial do artigo 2.º e do artigo 19.º, n.º 1, TUE ¹⁶⁸. Por outro lado, tanto o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE como os objetivos de referência específicos em matéria de reforma do sistema judicial e de luta contra a corrupção enunciados no anexo da Decisão 2006/928 estão formulados em termos claros e precisos e não estão sujeitos a nenhuma condição, pelo que têm efeito direto ¹⁶⁹. Daqui resulta que, não podendo

¹⁶⁵ No seu Acórdão n.º 390/2021, o Tribunal Constitucional declarou que a legislação em causa era conforme com o artigo 148.º da Constituția României (Constituição romena).

¹⁶⁶ À luz do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, lido em conjugação com o artigo 2.º, o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, TUE, o artigo 267.º TFUE e o princípio do primado do direito da União.

¹⁶⁷ V. nota 1 para a referência completa da Decisão 2006/928.

¹⁶⁸ Acórdão Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., já referido, n.ºs 183 e 184.

¹⁶⁹ Acórdão Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., acima referido, n.ºs 249 e 250, e Acórdão de 21 de dezembro de 2021, **Euro Box Promotion e o.** (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, [EU:C:2021:1034](#), n.º 253).

proceder a uma interpretação conforme das disposições nacionais com a referida disposição ou com os referidos objetivos, os órgãos jurisdicionais comuns romenos devem afastar essas disposições nacionais por sua própria iniciativa.

A este respeito, o Tribunal salienta que os órgãos jurisdicionais comuns romenos são, em princípio, competentes para apreciar a compatibilidade com essas normas de direito da União de disposições legislativas nacionais, sem terem de submeter ao Tribunal Constitucional um pedido para esse efeito. Todavia, estão privados dessa competência quando o Tribunal Constitucional tiver declarado que essas disposições legislativas são conformes com uma disposição constitucional nacional que prevê o primado do direito da União, na medida em que esses órgãos jurisdicionais são obrigados a acatar essa decisão. Ora, tal regra ou prática nacional obsta à plena eficácia das normas de direito da União em causa, pois impede o órgão jurisdicional comum, chamado a assegurar a aplicação do direito da União, de apreciar ele próprio a compatibilidade dessas disposições legislativas com esse direito.

Acresce que a aplicação dessa regra ou dessa prática nacional prejudicaria a eficácia da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo mecanismo do reenvio prejudicial, dissuadindo o órgão jurisdicional comum chamado a decidir do litígio de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, a fim de dar cumprimento às decisões do tribunal constitucional do Estado-Membro em causa.

O Tribunal sublinha que estas constatações se impõem tanto mais numa situação em que um acórdão do tribunal constitucional do Estado-Membro em causa recusa dar cumprimento a um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça, baseando-se, nomeadamente, na identidade constitucional deste Estado-Membro e na consideração de que o Tribunal de Justiça excedeu a sua competência. O Tribunal salienta que pode, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, TUE, ser chamado a verificar se uma obrigação decorrente do direito da União infringe a identidade nacional de um Estado-Membro. Em contrapartida, esta disposição não tem por objeto nem por efeito autorizar um tribunal constitucional de um Estado-Membro, em violação das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, a afastar a aplicação de uma norma de direito da União, com o fundamento de que supostamente essa norma viola a identidade nacional do Estado-Membro em causa conforme definida pelo tribunal constitucional nacional. Assim, se o tribunal constitucional de um Estado-Membro entende que uma disposição de direito derivado da União, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça, não cumpre a obrigação de respeitar a identidade nacional desse Estado-Membro, este tribunal constitucional deve submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, para apreciar a validade desta disposição à luz do artigo 4.º, n.º 2, TUE, tendo o Tribunal de Justiça competência exclusiva para constatar a invalidade de um ato da União.

O Tribunal sublinha ainda que, uma vez que tem competência exclusiva para fornecer a interpretação definitiva do direito da União, o tribunal constitucional de um Estado-Membro não pode, com base na sua própria interpretação de disposições do direito da União, decidir validamente que o Tribunal de Justiça proferiu um acórdão que ultrapassa a sua esfera de competência e, por conseguinte, recusar dar cumprimento a um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça.

Por outro lado, apoiando-se na sua jurisprudência anterior ¹⁷⁰, o Tribunal esclarece que o artigo 2.º e o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE se opõem a uma regulamentação ou a uma prática nacional que permite responsabilizar disciplinarmente um juiz nacional por qualquer inobservância das decisões do tribunal constitucional nacional e, nomeadamente, por ter afastado a aplicação de uma decisão na qual este se recusou a dar cumprimento a um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça.

¹⁷⁰Acórdão Euro Box Promotion e o., acima referido.

Acórdão de 10 de março de 2022, Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

«Reenvio prejudicial — Princípios do direito da União — Primado — Efeito direto — Cooperação leal — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Artigo 63.º TFUE — Obrigações de um Estado-Membro decorrentes de um acórdão prejudicial — Interpretação pelo Tribunal de Justiça num acórdão prejudicial de uma norma de direito da União — Obrigação de conferir pleno efeito ao direito da União — Obrigação que incumbe a um órgão jurisdicional nacional de afastar a aplicação de uma regulamentação nacional contrária ao direito da União conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça — Decisão administrativa que se tornou definitiva por falta de recurso judicial — Princípios da equivalência e da efetividade — Responsabilidade do Estado-Membro»

A «Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (a seguir «Grossmania»), uma sociedade com sede na Hungria mas cujos sócios são nacionais de outros Estados-Membros, era titular de direitos de usufruto sobre terrenos agrícolas na Hungria. Em 1 de maio de 2014, os seus direitos foram cancelados do registo predial por força de uma legislação húngara que previa a extinção de pleno direito, nessa data, dos direitos de usufruto sobre terrenos agrícolas anteriormente constituídos por contrato celebrado entre pessoas que não eram familiares próximos. Em 2018, no seu Acórdão SEGRO e Horváth ¹⁷¹, o Tribunal de Justiça declarou que a livre circulação de capitais, na aceção do artigo 63.º TFUE, se opõe a essa legislação nacional. Na sequência deste acórdão, a Grossmania pediu às autoridades competentes a reinscrição dos seus direitos de usufruto. Todavia, o seu pedido foi indeferido.

Chamado a apreciar a legalidade dessa recusa da reinscrição, o Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Győr, Hungria) decidiu interrogar o Tribunal de Justiça sobre o alcance dos efeitos vinculativos dos acórdãos proferidos a título de reenvio prejudicial. Com efeito, segundo esse órgão jurisdicional, resulta do Acórdão SEGRO e Horváth que a legislação húngara em que o indeferimento do pedido da Grossmania se baseou é contrária ao direito da União. Ora, contrariamente às situações que deram origem a esse acórdão, a Grossmania não tinha impugnado judicialmente o cancelamento dos seus direitos de usufruto. Por conseguinte, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre se, à luz do Acórdão SEGRO e Horváth, pode, no entanto, afastar a legislação nacional em causa, pelo facto de esta ser contrária ao direito da União, e ordenar às autoridades competentes que procedam à reinscrição dos direitos de usufruto cancelados.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça esclarece as obrigações dos Estados-Membros, designadamente dos órgãos jurisdicionais nacionais, decorrentes de um acórdão prejudicial à luz de uma regulamentação nacional contrária ao direito da União face a uma decisão que se tornou definitiva que aplica essa regulamentação, e as medidas que estes devem adotar para eliminar as consequências ilícitas provocadas pela mesma regulamentação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal começa por recordar que, quando a sua jurisprudência tenha dado um resposta clara a uma questão relativa à interpretação do direito da União, o juiz nacional deve fazer tudo o que seja necessário para que essa interpretação seja aplicada. Por força do princípio do primado do direito da União, o juiz nacional deve afastar a aplicação de qualquer regulamentação nacional contrária a uma disposição do direito da União que tenha efeito direto, na impossibilidade de a interpretar em conformidade com esse direito. Este efeito direto é atribuído, designadamente, ao artigo 63.º TFUE,

¹⁷¹ Acórdão de 6 de março de 2018, **SEGRO e Horváth** (C-52/16 e C-113/16, [EU:C:2018:157](#)).

que consagra a livre circulação de capitais. Por conseguinte, uma vez que resulta do Acórdão SEGRO e Horváth que a legislação húngara em causa é incompatível com o artigo 63.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio, chamado a pronunciar-se sobre um recurso de anulação de uma decisão baseada nessa regulamentação, deve garantir o pleno efeito do referido artigo, afastando a aplicação da referida regulamentação nacional.

Em seguida, o Tribunal sublinha que, por força dos princípios da efetividade e da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, circunstâncias particulares podem impor a um órgão administrativo nacional que reexamine uma decisão que se tornou definitiva. Neste contexto, importa encontrar um equilíbrio entre a exigência de segurança jurídica e a da legalidade à luz do direito da União. Esta última exigência reveste grande importância no caso em apreço, tendo em conta as amplas consequências nefastas que decorrem da regulamentação nacional em causa e do cancelamento dos direitos de usufruto que a aplicam. Com efeito, como resulta igualmente do Acórdão Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas) ¹⁷², esta regulamentação constitui simultaneamente uma violação manifesta e grave da liberdade fundamental prevista no artigo 63.º TFUE e do direito à propriedade garantido no artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma vez que esta violação afetou mais de 5 000 nacionais de Estados-Membros diferentes da Hungria.

Por conseguinte, na medida em que a regulamentação nacional é, além disso, suscetível de gerar confusão quanto à necessidade de impugnar as decisões de cancelamento adotadas em aplicação desta, a exigência de segurança jurídica não pode justificar a impossibilidade prevista, se for caso disso, no direito húngaro de impugnar, no âmbito de um recurso interposto contra o indeferimento da reinscrição de direitos de usufruto, o cancelamento desses direitos que entretanto se tornou definitivo. O órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se deveria, por conseguinte, afastar esta impossibilidade por ser contrária aos princípios da efetividade e da cooperação leal.

Por último, o Tribunal considera que, na falta de normas específicas, em direito da União, relativas às modalidades para eliminar as consequências ilícitas de uma violação do artigo 63.º TFUE nas circunstâncias do caso em apreço, medidas que se destinem a assegurar o respeito do direito da União podem consistir, designadamente, numa reinscrição no registo predial dos direitos de usufruto ilegalmente suprimidos. O órgão jurisdicional de reenvio deve, no entanto, verificar, tendo em conta a situação jurídica e factual existente no momento da decisão, se há que ordenar essa reinscrição à autoridade competente ou se obstáculos objetivos e legítimos se opõem a tal, como a aquisição de boa-fé, por um novo proprietário, de terrenos abrangidos por esses direitos de usufruto. Quando essa reinscrição se revelasse impossível seria necessário, para eliminar as consequências ilícitas da violação do direito da União, conceder, aos antigos titulares dos direitos de usufruto suprimidos, uma compensação apta a reparar a perda económica resultante da supressão desses direitos.

Além disso, independentemente das medidas acima referidas, a plena eficácia do direito da União implica que os particulares lesados por uma violação desse direito tenham, por força do princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados por essa violação, igualmente direito a reparação, em conformidade com os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal, que se afiguram preenchidos no caso em apreço.

¹⁷² Acórdão de 21 de maio de 2019, *Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#)).

Acórdão de 28 de junho de 2022 (Grande Secção), Comissão/Espanha (Violação do direito da União pelo legislador) (C-278/20, [EU:C:2022:503](#))

«Incumprimento de Estado — Responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares através de violações do direito da União — Violação do direito da União imputável ao legislador nacional — Violação da Constituição de um Estado-Membro imputável ao legislador nacional — Princípios da equivalência e da efetividade»

O princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema dos Tratados¹⁷³. Este princípio é válido independentemente do órgão do Estado-Membro cuja ação ou omissão esteja na origem dessa violação¹⁷⁴. Desde que estejam preenchidos os três requisitos da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares¹⁷⁵, estes últimos têm direito à reparação com base no direito da União¹⁷⁶. No entanto, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, entendendo-se que os requisitos estabelecidos pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos prejuízos não podem ser menos favoráveis do que os aplicáveis a reclamações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência), nem ser organizados de forma a, na prática, tornarem impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (princípio da efetividade)¹⁷⁷.

Estes dois princípios estão no cerne do presente processo, no qual a Comissão Europeia intentou uma ação por incumprimento contra o Reino de Espanha. Na sequência de queixas apresentadas por particulares, a Comissão deu início a um processo EU Pilot¹⁷⁸ contra este Estado-Membro. Esse processo visava certas disposições nacionais que alinhavam o regime da responsabilidade do Estado legislador por violações do direito da União com o regime da responsabilidade do Estado legislador por violações da Constituição espanhola¹⁷⁹. Tendo-se revelado infrutífero, esse processo foi encerrado e a Comissão iniciou então um processo por infração contra o Reino de Espanha.

¹⁷³ Acórdãos de 26 de janeiro de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), n.º 29 e jurisprudência referida), e de 18 de janeiro de 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), n.º 42 e jurisprudência referida).

¹⁷⁴ Neste sentido, Acórdãos de 5 de março de 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, [EU:C:1996:79](#), n.ºs 32 e 36), e de 25 de novembro de 2010, *Fuß* (C-429/09, [EU:C:2010:717](#), n.º 46 e jurisprudência referida).

¹⁷⁵ Os três requisitos são os seguintes: a norma de direito da União violada deve ter por objeto conferir direitos aos particulares, a violação dessa norma deve ser suficientemente caracterizada e deve existir um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares.

¹⁷⁶ Acórdãos de 26 de janeiro de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), n.º 30 e jurisprudência referida), e de 18 de janeiro de 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), n.º 44 e jurisprudência referida).

¹⁷⁷ Acórdãos de 26 de janeiro de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), n.º 31 e jurisprudência referida), e de 4 de outubro de 2018, *Kantarev* (C-571/16, [EU:C:2018:807](#), n.º 123).

¹⁷⁸ Sistema utilizado numa fase inicial pela Comissão para tentar clarificar ou resolver problemas, a fim de evitar, se possível, a instauração de um processo por infração contra o Estado-Membro em causa.

¹⁷⁹ Artigo 32.º, n.ºs 3 a 6, e artigo 34.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Lei 40/2015 relativa ao Regime Jurídico do Setor Público), de 1 de outubro de 2015 (BOE n.º 236, de 2 de outubro de 2015, p. 89411), bem como artigo 67.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Lei 39/2015 relativa ao Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas), de 1 de outubro de 2015 (BOE n.º 236, de 2 de outubro de 2015, p. 89343).

Na sua petição, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça que declarasse que, ao adotar e manter em vigor as disposições nacionais, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos princípios da efetividade e da equivalência.

Decidindo em Grande Secção, o Tribunal de Justiça julga a ação da Comissão parcialmente procedente, declarando que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do princípio da efetividade ao adotar e manter em vigor as disposições controvertidas, na medida em que estas últimas sujeitam a reparação dos danos causados aos particulares pelo legislador espanhol em consequência de uma violação do direito da União:

- ao requisito de existir uma decisão do Tribunal de Justiça que declare a incompatibilidade com o direito da União da norma com valor de lei aplicada;
- ao requisito de o particular lesado ter obtido, em qualquer instância, uma sentença transitada em julgado que tenha negado provimento a um recurso interposto do ato administrativo que causou o dano, sem prever qualquer exceção para os casos em que o dano decorre diretamente de um ato ou uma omissão do legislador, contrário ao direito da União, quando não exista um ato administrativo impugnável;
- a um prazo de prescrição de um ano a contar da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* da decisão do Tribunal de Justiça que declara a incompatibilidade com o direito da União da norma com valor de lei aplicada, sem abranger os casos em que essa decisão não exista; e
- ao requisito de que só possam ser indemnizados os danos ocorridos nos cinco anos anteriores à data dessa publicação, salvo disposição em contrário prevista nessa decisão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da efetividade, este é parcialmente acolhido pelo Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Justiça começa por recordar que sujeitar a reparação, pelo Estado-Membro, do dano que causou a um particular ao violar o direito da União à exigência de uma declaração prévia, por parte deste, de uma violação do direito da União imputável ao mesmo Estado-Membro é contrário ao princípio da efetividade desse direito. Do mesmo modo, a reparação do dano causado por uma violação do direito da União imputável a um Estado-Membro não pode estar subordinada à exigência de que a existência dessa violação resulte de um acórdão proferido a título prejudicial pelo Tribunal de Justiça. Por conseguinte, para constatar o mérito da argumentação da Comissão, não é necessário determinar se as disposições controvertidas exigem que tenha sido proferida uma decisão do Tribunal de Justiça que declare um incumprimento pelo Reino de Espanha de uma das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União ou se estas disposições devem ser entendidas no sentido de que se referem a qualquer decisão do Tribunal de Justiça da qual se possa deduzir a incompatibilidade com o direito da União de um ato ou de uma omissão do legislador espanhol. Com efeito, a reparação do dano causado por um Estado-Membro, incluindo pelo legislador nacional, em consequência de uma violação do direito da União não pode, em qualquer caso e exceto se violar o princípio da efetividade, estar subordinada à pronúncia prévia de uma decisão do Tribunal de Justiça.

Em seguida, o Tribunal constata que, embora o direito da União não se oponha à aplicação de uma regulamentação nacional que prevê que um particular não pode obter a reparação de um dano cuja ocorrência não evitou através da utilização de uma via legal, tal aplica-se apenas na condição de a utilização desta não ser fonte de dificuldades excessivas ou poder ser razoavelmente exigida à pessoa lesada. Este requisito não é preenchido pelas disposições controvertidas na medida em que estas sujeitam a reparação dos danos causados pelo legislador à condição de o particular lesado ter obtido, perante qualquer instância, uma sentença transitada em julgado a negar provimento a um recurso interposto do ato administrativo que causou o dano, sem prever exceções para os casos em que o dano decorre diretamente de um ato ou omissão do legislador, contrário ao direito da União, quando

não exista um ato administrativo impugnável. Além disso, o Tribunal indica que o facto de exigir que o particular lesado tenha, desde a fase prévia do recurso interposto contra o ato administrativo que materializa o dano, invocado a violação do direito da União que é posteriormente reconhecida, sob pena de não poder obter a reparação do prejuízo sofrido, pode constituir uma complicação processual excessiva, contrária ao princípio da efetividade. Com efeito, nessa fase, pode ser excessivamente difícil, ou mesmo impossível, antecipar que violação do direito da União acabará por ser reconhecida pelo Tribunal de Justiça. No entanto, o Tribunal afasta a argumentação da Comissão na medida em que esta sustenta que só as disposições de direito da União com efeito direto podem ser utilmente invocadas no âmbito desse recurso.

Por último, segundo as disposições controvertidas, por um lado, o prazo de prescrição da ação fundada em responsabilidade do Estado legislador por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis começa a correr na data da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* da decisão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento do Reino de Espanha ao direito da União ou da qual resulta a incompatibilidade com o direito da União do ato ou da omissão do legislador na origem desses danos e, por outro, só podem ser objeto de indemnização os danos ocorridos nos cinco anos anteriores a essa data. A este respeito, o Tribunal de Justiça observa, por um lado, que a publicação dessa decisão no *Jornal Oficial da União Europeia* não pode, sem violar o princípio da efetividade, constituir o único ponto de partida possível desse prazo de prescrição, não podendo a reparação do dano causado em consequência de uma violação do direito da União estar sujeita à condição de existir essa decisão do Tribunal de Justiça sem abranger os casos em que essa decisão não exista. Por outro lado, o Tribunal recorda que, na falta de disposições de direito da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro determinar o alcance da reparação e as regras relativas à avaliação dos danos causados por uma violação do direito da União. Todavia, as regulamentações nacionais que fixam os critérios que permitem determinar esse alcance e as referidas regras devem, nomeadamente, cumprir o princípio da efetividade e permitir, portanto, uma reparação dos danos que seja adequada ao prejuízo sofrido, no sentido de que deve permitir compensar integralmente os prejuízos efetivamente sofridos, o que as disposições controvertidas não permitem em todos os casos.

Examinando o segundo fundamento, relativo à violação do princípio da equivalência, o Tribunal considera que este assenta numa leitura errada da sua jurisprudência e que deve, por conseguinte, ser julgado improcedente.

Com efeito, o Tribunal recorda que este princípio visa enquadrar a autonomia processual de que os Estados-Membros dispõem quando aplicam o direito da União e este último não prevê nenhuma disposição na matéria. Deste modo, o referido princípio só se destina a intervir, em matéria de responsabilidade do Estado por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis, quando essa responsabilidade é desencadeada com fundamento no direito da União. Ora, no caso em apreço, a Comissão pretende, com o segundo fundamento, pôr em causa não as condições em que é posto em prática, em Espanha, o princípio da responsabilidade do Estado pelas violações do direito da União que lhe são imputáveis, mas sim os próprios requisitos da responsabilidade do Estado legislador pelas violações do direito da União que lhe são imputáveis, conforme definidos no direito espanhol, relativamente aos quais é facto assente que retomam fielmente as condições estabelecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, mesmo admitindo que os requisitos da responsabilidade do Estado legislador por violações do direito da União que lhe são imputáveis sejam menos favoráveis do que os requisitos da responsabilidade do Estado legislador em caso de violação da Constituição, o princípio da equivalência não se destina a ser aplicado a essa hipótese.

Aliás, o Tribunal já esclareceu que, embora os Estados-Membros possam prever que a sua responsabilidade seja desencadeada em condições menos restritivas do que as enunciadas pelo Tribunal de Justiça, essa responsabilidade deve então ser considerada desencadeada com fundamento não no direito da União, mas no direito nacional.



VIII. Liberdades de circulação

1. Livre circulação dos trabalhadores

Acórdão de 16 de junho de 2022, *Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeutas)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

«Reenvio prejudicial — Reconhecimento das qualificações profissionais — Diretiva 2005/36/CE — Artigo 2.º — Âmbito de aplicação — Artigo 13.º, n.º 2 — Profissões regulamentadas — Condições para obter o direito de acesso ao título de psicoterapeuta num Estado-Membro com base num diploma de psicoterapia emitido por uma Universidade estabelecida noutro Estado-Membro — Artigos 45.º e 49.º TFUE — Liberdades de circulação e de estabelecimento — Apreciação da equivalência da formação em causa — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros — Questionamento, pelo Estado-Membro de acolhimento, do grau dos conhecimentos e das qualificações que um diploma emitido noutro Estado-Membro permite presumir — Condições»

A, nacional finlandesa, frequentou uma formação em psicologia organizada, na Finlândia e em língua finlandesa, por uma Universidade do Reino Unido, em parceria com uma sociedade finlandesa, e na sequência da qual, em novembro de 2017, lhe foi concedido, por essa Universidade, um diploma de terceiro ciclo. A solicitou então ao *Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto* (Autoridade Reguladora e de Supervisão para os Assuntos Sociais e de Saúde, Finlândia, a seguir «Valvira») o direito de usar o título profissional de psicoterapeuta, que é protegido pela legislação finlandesa. Anteriormente, no mesmo ano, o Valvira tinha sido contactado por antigos participantes nesta formação, que assinalaram eventuais lacunas relativas ao conteúdo efetivo da mesma.

Em 2018, o Valvira indeferiu o pedido de A, por considerar que não lhe era possível verificar se essa formação cumpria os requisitos aplicáveis à formação de psicoterapeuta na Finlândia. Em abril de 2019, o *Helsingin hallinto-oikeus* (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia) negou provimento ao recurso interposto por A contra esta decisão, confirmando a interpretação sustentada pelo Valvira.

A interpôs então recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio, o *Korkein hallinto-oikeus* (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia). Este órgão jurisdicional salienta que a profissão de psicoterapeuta não é regulamentada no Reino Unido e que a interessada, não tendo exercido a profissão de psicoterapeuta noutro Estado-Membro onde a profissão não é regulamentada, conforme exigido pelo artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36¹⁸⁰, não pode invocar o direito de aceder a essa profissão na Finlândia com fundamento nesta diretiva. Todavia, interroga-se sobre a questão de saber se a situação de A também deve ser examinada à luz dos princípios da livre circulação de trabalhadores¹⁸¹ e da liberdade de estabelecimento¹⁸² e, em caso afirmativo, se a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento se pode basear, no âmbito do exame da equivalência dos conhecimentos e qualificações, em informações diferentes das fornecidas pela Universidade que emitiu o diploma em causa.

¹⁸⁰ Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22).

¹⁸¹ O princípio da livre circulação de trabalhadores está previsto no artigo 45.º TFUE.

¹⁸² Por seu turno, o princípio da liberdade de estabelecimento é regulado pelo artigo 49.º TFUE.

O Tribunal de Justiça responde afirmativamente à primeira destas questões, considerando que um pedido de acesso a uma profissão regulamentada, apresentado nestas condições, deve ser apreciado à luz dos artigos 45.º ou 49.º TFUE. Por outro lado, entende que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento, à qual é apresentado esse pedido, deve considerar como verídico um diploma emitido pela autoridade de outro Estado-Membro. Só quando tenha dúvidas sérias, baseadas em certos elementos concretos cujo alcance é clarificado pelo Tribunal de Justiça, é que essa autoridade pode pedir à autoridade emissora que reexamine o fundamento da emissão desse diploma e, se for caso disso, que o revogue. Se este último não for revogado, só a título excepcional, no caso de as circunstâncias do caso concreto revelarem que manifestamente o diploma em causa não é verídico, é que a autoridade do Estado-Membro de acolhimento pode pôr em causa o fundamento da emissão do referido diploma.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça esclarece que a situação em causa está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36, uma vez que o título de formação em causa foi emitido num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de acolhimento. Todavia, afigura-se que a interessada não cumpre o requisito, previsto no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2005/36, de ter exercido a profissão de psicoterapeuta durante o período mínimo previsto nesta disposição, pelo que não pode invocar nenhum regime de reconhecimento das qualificações profissionais instituído por esta diretiva.

Ao apreciar a situação de A à luz dos artigos 45.º e 49.º TFUE, o Tribunal recorda que a concretização da livre circulação de pessoas implica que os Estados-Membros não podem recusar os benefícios das liberdades reconhecidas por estas duas disposições aos seus cidadãos que adquiriram qualificações profissionais noutra Estado-Membro. Além disso, as autoridades de um Estado-Membro às quais é apresentado um pedido de autorização para exercer uma profissão regulamentada devem tomar em consideração o conjunto dos diplomas, certificados e outros títulos, bem como a experiência pertinente do interessado, procedendo a uma comparação entre, por um lado, as competências comprovadas por esses títulos e essa experiência e, por outro, os conhecimentos e as qualificações exigidos pela legislação nacional. Uma vez que este princípio é inerente às liberdades fundamentais do Tratado FUE, a adoção de diretivas relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas, entre as quais se inclui a Diretiva 2005/36, não pode ter por efeito tornar mais difícil o reconhecimento dos diplomas, certificados e outros títulos nas situações que não são cobertas por elas. Assim, numa situação em que nenhum dos regimes de reconhecimento das qualificações profissionais instituídos pela Diretiva 2005/36 pode ser invocado, é à luz dos artigos 45.º e 49.º TFUE que o Estado-Membro de acolhimento em causa deve respeitar as suas obrigações em matéria de reconhecimento das qualificações profissionais.

Em segundo lugar, o Tribunal indica que o processo de exame comparativo dos diferentes títulos e experiências acima referido deve permitir aos Estados-Membros de acolhimento certificarem-se objetivamente de que o diploma estrangeiro comprova, em relação ao seu titular, conhecimentos e qualificações, se não idênticos, pelo menos equivalentes aos comprovados pelo diploma nacional. Esta apreciação da equivalência do diploma estrangeiro deve fazer-se exclusivamente tendo em consideração o grau dos conhecimentos e das qualificações que esse diploma, tendo em conta a natureza e a duração dos estudos e as formações práticas cuja realização comprova, permite presumir relativamente ao seu titular. Uma vez que esta comparação pressupõe a confiança mútua entre os Estados-Membros quanto aos títulos emitidos, a autoridade do Estado-Membro de acolhimento é, em princípio, obrigada a considerar verídico um diploma emitido pela autoridade de outro Estado-Membro. Só quando tenha dúvidas sérias, baseadas em elementos concretos que formem um conjunto coerente de indícios que deixem pensar que o diploma invocado pelo requerente não reflete o grau dos conhecimentos e das qualificações que permite presumir adquiridos por este último, é que a autoridade pode pedir à autoridade emissora que reexamine, à luz desses elementos, o fundamento da emissão desse diploma, devendo esta última autoridade, se for caso disso, revogá-lo. Entre os referidos elementos concretos podem figurar, nomeadamente, informações transmitidas por pessoas diferentes dos organizadores da formação em causa. Quando a autoridade emissora tenha reexaminado, à luz dos referidos elementos, o fundamento da emissão

desse diploma, sem o revogar, só a título excepcional, no caso de as circunstâncias do caso concreto revelarem que manifestamente o diploma em causa não é verídico, é que a autoridade do Estado-Membro de acolhimento pode pôr em causa o fundamento da emissão do referido diploma.

2. Liberdade de estabelecimento ¹⁸³

Acórdão de 7 de setembro de 2022 (Grande Secção), Cilevičs e o. (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

«Reenvio prejudicial — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Restrição — Justificação — Organização do sistema educativo — Estabelecimentos de ensino superior — Obrigação de ministrar os programas de estudos na língua oficial do Estado-Membro em causa — Artigo 4.º, n.º 2, TUE — Identidade nacional de um Estado-Membro — Defesa e promoção da língua oficial de um Estado-Membro — Princípio da proporcionalidade»

O Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) foi chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto por 20 deputados do Latvijas Republikas Saeima (Parlamento, Letónia) com vista a obter a fiscalização da constitucionalidade de determinadas disposições da Lei Letã relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior.

Conforme alterada em 2018, esta lei visa promover a língua oficial da República da Letónia, obrigando os estabelecimentos de ensino superior a ministrar os seus programas de estudos nessa língua. Todavia, a referida lei prevê quatro exceções a esta obrigação. Em primeiro lugar, os programas de estudos realizados na Letónia por estudantes estrangeiros e programas de estudos organizados no âmbito da cooperação prevista nos programas da União Europeia e nos acordos internacionais podem ser ministrados nas línguas oficiais da União. Em segundo lugar, o programa de estudos pode ser ministrado nas línguas oficiais da União, mas apenas até um quinto do número de créditos. Em terceiro lugar, os programas de estudos linguísticos e culturais, bem como os programas relativos ao estudo de línguas, podem ser ministrados numa língua estrangeira. Em quarto e último lugar, os programas de estudo conjuntos podem ser ministrados nas línguas oficiais da União.

Por outro lado, a Lei Letã relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior não é aplicável a dois estabelecimentos privados, que continuam regidos por leis especiais e podem continuar a propor programas de estudos noutras línguas oficiais da União.

Com o seu recurso, os recorrentes alegam, nomeadamente, que, ao criar uma barreira à entrada no mercado do ensino superior, bem como ao impedir nacionais e empresas de outros Estados-Membros de prestarem serviços de ensino superior em línguas estrangeiras, a lei viola, nomeadamente, a liberdade de estabelecimento garantida no artigo 49.º TFUE.

O Tribunal Constitucional da Letónia tem dúvidas sobre a questão de saber se uma legislação de um Estado-Membro que impõe, no domínio do ensino superior, incluindo nos estabelecimentos de ensino superior privados, a utilização da língua oficial desse Estado-Membro, ao mesmo tempo que prevê determinadas exceções a essa obrigação, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento. Por conseguinte, decidiu interrogar o Tribunal de Justiça a título prejudicial a fim de

¹⁸³ O Acórdão de 16 de junho de 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto (Psicoterapeutas)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)), deve também ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica VIII.1. «Livre circulação dos trabalhadores».

se poder pronunciar sobre a compatibilidade da Lei relativa aos Estabelecimentos de Ensino Superior com o direito da União.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara que o artigo 49.º TFUE não se opõe à legislação de um Estado-Membro que impõe, em princípio, aos estabelecimentos de ensino superior a obrigação de ministrar os seus programas de estudos exclusivamente na língua oficial desse Estado-Membro. Tal legislação deve, todavia, ser justificada por motivos relacionados com a proteção da identidade nacional desse Estado-Membro, isto é, deve ser necessária e proporcionada à proteção do objetivo legitimamente prosseguido.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça recorda que, em conformidade com o artigo 6.º TFUE, a União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros, nomeadamente no domínio da educação. Embora o direito da União não prejudique esta competência dos Estados-Membros no que se refere, por um lado, ao conteúdo do ensino e à organização do sistema educativo, bem como à sua diversidade cultural e linguística, e, por outro, ao conteúdo e à organização da formação profissional, os Estados-Membros devem, no entanto, respeitar o direito da União no exercício da referida competência, nomeadamente as disposições relativas à liberdade de estabelecimento.

No caso em apreço, o Tribunal salienta que, ainda que os nacionais de outros Estados-Membros se possam estabelecer na Letónia e ministrar programas de ensino superior, tal possibilidade está, em princípio, condicionada pela obrigação de ministrar esses programas apenas na língua oficial desse Estado-Membro. Ora, essa obrigação é suscetível de tornar menos atrativo, para esses nacionais, o seu estabelecimento na Letónia e constitui, por conseguinte, uma restrição à liberdade de estabelecimento.

Seguindo o esquema assente pela sua jurisprudência, o Tribunal examina em seguida a existência de uma justificação para a restrição constatada e verifica o respeito pelo princípio da proporcionalidade. Quanto à existência de uma razão imperiosa de interesse geral, a obrigação em causa visa defender e promover a utilização da língua oficial da República da Letónia, o que constitui um objetivo legítimo suscetível de justificar, em princípio, uma restrição à liberdade de estabelecimento. Com efeito, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE e do artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, a União respeita igualmente a identidade nacional dos seus Estados-Membros, da qual também faz parte a proteção da língua oficial do Estado-Membro em causa. Deve reconhecer-se a importância que o ensino assume na realização desse objetivo.

Quanto à proporcionalidade da restrição constatada, esta última deve, em primeiro lugar, ser adequada para garantir a realização do objetivo legitimamente prosseguido pela legislação em causa. Para este efeito, esta legislação só pode ser considerada suscetível de garantir o objetivo de defesa e de promoção da língua letã se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar e se for aplicada de maneira coerente e sistemática. Tendo em conta o seu alcance limitado, as exceções à obrigação em causa, nomeadamente para os dois estabelecimentos de ensino superior cujo funcionamento é regido por leis especiais, não são suscetíveis de obstar à realização do referido objetivo. Ao permitirem a determinados estabelecimentos de ensino superior beneficiar de um regime derogatório, inscrevem-se numa lógica específica de cooperação universitária internacional e não são, por conseguinte, suscetíveis de privar de coerência a legislação em causa.

Em segundo lugar, a restrição não pode ir além do que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido. Assim, os Estados-Membros podem instituir, em princípio, uma obrigação de utilizar a sua língua oficial no âmbito dos programas de ensino superior, desde que essa obrigação seja acompanhada de exceções que assegurem que uma língua diferente da língua oficial possa ser utilizada no âmbito das formações universitárias. No caso em apreço, essas exceções devem, para não ultrapassar o que é necessário para esse efeito, permitir a utilização de uma língua diferente da

língua letã, pelo menos no que respeita às formações ministradas no âmbito de uma cooperação europeia ou internacional e das formações relacionadas com a cultura e com outras línguas diferentes do letão.

IX. Controlo nas fronteiras, asilo e imigração

1. Política de asilo

Acórdão de 1 de agosto de 2022 (Grande Secção), Bundesrepublik Deutschland (Filho de refugiados nascido fora do Estado de acolhimento) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

«Reenvio prejudicial — Política comum em matéria de asilo — Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional — Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Dublim III) — Pedido de proteção internacional apresentado por um menor no Estado-Membro do seu nascimento — Pais desse menor que obtiveram anteriormente o estatuto de refugiados noutra Estado-Membro — Artigo 3.º, n.º 2 — Artigo 9.º — Artigo 20.º, n.º 3 — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 33.º, n.º 2, alínea a) — Admissibilidade do pedido de proteção internacional e responsabilidade pela sua análise»

A recorrente, uma nacional russa da Federação Russa, nasceu na Alemanha em 2015. Em março de 2012, os seus pais e os seus cinco irmãos e irmãs, igualmente de nacionalidade russa, obtiveram o estatuto de refugiado na Polónia. Em dezembro de 2012, deixaram a Polónia e foram para a Alemanha, onde apresentaram pedidos de proteção internacional. A República da Polónia recusou dar seguimento ao pedido das autoridades alemãs de retomar a cargo essas pessoas, com o fundamento de que já beneficiavam de proteção internacional no seu território. Em seguida, as autoridades alemãs indeferiram os pedidos de proteção internacional por serem inadmissíveis, em razão do estatuto de refugiado que essas pessoas já tinham obtido na Polónia. A família da recorrente continuou, porém, a residir no território alemão.

Em março de 2018, a recorrente apresentou um pedido de proteção internacional às autoridades alemãs. Esse pedido foi indeferido por ser inadmissível, com fundamento no Regulamento Dublin III ¹⁸⁴.

O órgão jurisdicional de reenvio, chamado a conhecer de um recurso interposto desta última decisão de indeferimento, tem dúvidas quanto à questão se saber se a República Federal da Alemanha é o Estado-Membro responsável pelo exame do pedido da recorrente e se, em caso afirmativo, esse Estado-Membro pode indeferir esse pedido por ser inadmissível por força da Diretiva «Procedimentos» ¹⁸⁵.

Mais especialmente, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a aplicação por analogia de certas disposições do Regulamento Dublin III e da Diretiva «Procedimentos» à situação da recorrente. A este respeito, procura saber, por um lado, se — a fim de prevenir os movimentos secundários — o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III, relativo, designadamente, à situação de crianças

¹⁸⁴ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31; a seguir «Regulamento Dublin III»).

¹⁸⁵ Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60; a seguir «Diretiva “Procedimentos”»).

nascidas depois da chegada de um requerente de proteção internacional ¹⁸⁶, se aplica ao pedido de proteção internacional apresentado por um menor no seu Estado-Membro de nascimento quando os seus pais beneficiam já de proteção internacional noutro Estado-Membro. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se o artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva «Procedimentos» ¹⁸⁷ se aplica a um menor cujos pais são beneficiários de proteção internacional noutro Estado-Membro mas de que não beneficia ele próprio.

O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, responde negativamente a estas questões. Com o seu acórdão, clarifica o âmbito do Regulamento Dublin III e da Diretiva «Procedimentos» no âmbito de movimentos secundários de famílias que beneficiam já de proteção internacional num Estado-Membro para um outro Estado-Membro, onde o novo filho nasceu.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça considera que o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento Dublin III não é aplicável por analogia à situação na qual um menor e os seus pais apresentam pedidos de proteção internacional no Estado-Membro no qual essa criança nasceu, quando os pais beneficiam já de proteção internacional noutro Estado-Membro. Com efeito, por um lado, esta disposição pressupõe que os membros da família do menor tenham ainda a qualidade de «requerente», pelo que esta disposição não rege a situação de um menor que tenha nascido depois de esses membros da sua família terem obtido a proteção internacional num Estado-Membro diferente daquele onde o menor nasceu e reside com a sua família. Por outro lado, a situação de um menor cujos membros da família são requerentes de proteção internacional e a de um menor cujos membros da família já são beneficiários dessa proteção não são comparáveis no contexto do regime instituído pelo Regulamento Dublin III. Os conceitos de «requerente» ¹⁸⁸ e de «beneficiário de proteção internacional» ¹⁸⁹ abrangem, com efeito, estatutos jurídicos distintos regulados por disposições diferentes deste regulamento. Por conseguinte, uma aplicação por analogia do artigo 20.º, n.º 3, à situação do menor cujos membros da família são já beneficiários de proteção internacional privaria tanto esse menor como o Estado-Membro que tenha concedido proteção internacional aos membros da sua família da aplicação dos mecanismos previstos por este regulamento. Isso teria, designadamente, como consequência que esse menor poderia ser alvo de uma decisão de transferência sem que um procedimento de tomada a cargo fosse iniciado em relação a ele.

Por outro lado, o Regulamento Dublin III prevê regras específicas no caso de o procedimento iniciado em relação aos membros da família do requerente ter terminado e de estes terem sido autorizados a residir enquanto beneficiários de proteção internacional noutro Estado-Membro. Mais especialmente, o seu artigo 9.º dispõe que, nessa situação, este último Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional, desde que os interessados manifestem o seu desejo nesse sentido por escrito. É certo que esta condição exclui a aplicação do artigo 9.º na falta de manifestação desse

¹⁸⁶ Por força desta disposição, no que respeita ao procedimento de tomada a cargo, a situação do menor que acompanhe o requerente de proteção internacional e corresponda à definição de membro da família é indissociável da situação do membro da sua família e é abrangida pela responsabilidade do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional do referido membro da família, mesmo que o menor não seja, a título individual, um requerente, desde que seja no interesse superior do menor. O mesmo tratamento é aplicável aos filhos nascidos após a chegada dos requerentes ao território dos Estados-Membros, sem que seja necessário iniciar em relação a estes um novo procedimento de tomada a cargo.

¹⁸⁷ Por força desta disposição, os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional quando um outro Estado-Membro tiver concedido proteção internacional.

¹⁸⁸ Na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento Dublin III.

¹⁸⁹ Na aceção do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento Dublin III.

desejo. Esta situação é designadamente suscetível de se verificar quando o pedido de proteção internacional do menor em questão é apresentado na sequência de um movimento secundário irregular da sua família de um primeiro Estado-Membro para o Estado-Membro onde esse pedido é apresentado. Todavia, esta circunstância em nada altera o facto de o legislador da União ter previsto, com este artigo, uma disposição que abrange precisamente a situação visada. Além disso, atendendo à redação clara do artigo 9.º, não se pode derogar esta exigência de manifestação do desejo por escrito.

Nestas condições, numa situação em que os interessados não emitiram, por escrito, o desejo de que o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional de uma criança seja aquele em que os membros da sua família tenham sido autorizados a residir enquanto beneficiários de proteção internacional, a determinação do Estado-Membro responsável será efetuada ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III ¹⁹⁰.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva «Procedimentos» não é aplicável por analogia ao pedido de proteção internacional apresentado por um menor num Estado-Membro quando não é a própria criança, mas os seus pais, que beneficiam de proteção internacional noutra Estado-Membro. A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que esta diretiva enumera de maneira exaustiva as situações em que os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional. Além disso, a disposição que prevê esses fundamentos de inadmissibilidade reveste carácter derogatório da obrigação dos Estados-Membros de apreciarem quanto ao mérito todos os pedidos de proteção internacional. Decorre do carácter exaustivo e derogatório desta disposição que esta deve ser objeto de interpretação estrita e não pode, por conseguinte, ser aplicada a uma situação que não corresponda à sua redação. O seu âmbito de aplicação *ratione personae* não pode, por conseguinte, ser alargado a um requerente de proteção internacional que não beneficie ele próprio dessa proteção.

**Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Staatssecretaris van
Justitie en Veiligheid (Exame oficioso da detenção) (C-704/20 e C-39/21,
[EU:C:2022:858](#))**

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Detenção de nacionais de países terceiros — Direito fundamental à liberdade — Artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Requisitos de legalidade da detenção — Diretiva 2008/115/CE — Artigo 15.º — Diretiva 2013/33/UE — Artigo 9.º — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Artigo 28.º — Fiscalização da legalidade da detenção e da manutenção de uma medida de detenção — Exame oficioso — Direito fundamental a um recurso jurisdicional efetivo — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais»

B, C e X, três nacionais de países terceiros, foram detidos nos Países Baixos no âmbito de procedimentos para efeitos, respetivamente, da análise de um pedido de proteção internacional, de uma transferência para o Estado-Membro responsável por essa análise e de um regresso relacionado com a irregularidade da permanência no território neerlandês.

¹⁹⁰ Em conformidade com esta disposição, quando nenhum Estado-Membro possa ser designado com base nos critérios enumerados no Regulamento Dublin III, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que esse pedido tenha sido apresentado.

Os interessados impugnaram judicialmente as medidas de detenção, ou de manutenção da detenção, contra si adotadas. Os órgãos jurisdicionais de reenvio, decidindo em primeira ou em segunda instância, interrogam-se sobre o alcance da fiscalização da legalidade das medidas em causa.

Com efeito, qualquer medida de detenção prevista no direito da União — a saber, respetivamente, na Diretiva «Acolhimento»¹⁹¹, no Regulamento Dublin III¹⁹² e na Diretiva «Regresso»¹⁹³ — é regulada, nos Países Baixos, pelo direito processual administrativo, o qual, em princípio, não permite que os tribunais examinem oficiosamente se a medida de detenção em causa cumpre um requisito de legalidade cuja inobservância não seja invocada pelo interessado.

Os órgãos jurisdicionais de reenvio interrogam-se, contudo, sobre a compatibilidade dessa situação com o direito da União e, nomeadamente, com os direitos fundamentais à liberdade e a um recurso efetivo¹⁹⁴. Por conseguinte, recorrem ao Tribunal de Justiça a título prejudicial, a fim de saber, em substância, se o direito da União os obriga a examinar oficiosamente todos os requisitos que uma medida de detenção deve cumprir para ser legal, incluindo aqueles cuja violação não foi invocada pela pessoa em causa.

O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, considera que, por força da Diretiva «Regresso»¹⁹⁵, da Diretiva «Acolhimento»¹⁹⁶ e do Regulamento Dublin III¹⁹⁷, em conjugação com a Carta¹⁹⁸, a fiscalização, por uma autoridade judicial, do cumprimento dos requisitos de legalidade da detenção de um nacional de um país terceiro que decorrem do direito da União deve conduzir essa autoridade a suscitar oficiosamente, com base nos elementos do processo levados ao seu conhecimento, completados ou esclarecidos durante o processo contraditório que lhe foi submetido, o eventual incumprimento de um requisito de legalidade que não tenha sido invocado pela pessoa em causa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A este respeito, o Tribunal de Justiça esclarece, em primeiro lugar, que a detenção, que constitui uma ingerência grave no direito à liberdade, só pode ser ordenada ou prorrogada se forem respeitadas as regras gerais e abstratas que fixam os requisitos e modalidades de tal detenção. Estas regras, contidas nos atos do direito da União¹⁹⁹, por um lado, e nas disposições de direito nacional que

¹⁹¹ Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96; a seguir «Diretiva “Acolhimento”»).

¹⁹² Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31; a seguir «Regulamento Dublin III»).

¹⁹³ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98; a seguir «Diretiva “Regresso”»).

¹⁹⁴ Conforme consagrados, respetivamente, no artigo 6.º e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

¹⁹⁵ Artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva «Regresso».

¹⁹⁶ Artigo 9.º, n.ºs 3 e 5, da Diretiva «Acolhimento».

¹⁹⁷ Artigo 28.º, n.º 4, do Regulamento Dublin III.

¹⁹⁸ Artigos 6.º e 47.º da Carta.

¹⁹⁹ V. artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, segundo parágrafo, n.ºs 4, 5 e 6, da Diretiva «Regresso», artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Diretiva «Acolhimento», bem como artigo 28.º, n.ºs 2, 3 e 4, do Regulamento Dublin III.

procedem à sua execução, por outro, são as normas que determinam os requisitos de legalidade da detenção, incluindo na perspectiva do direito à liberdade. Em aplicação dessas normas, quando se verifique que os requisitos de legalidade da detenção não estavam ou deixaram de estar preenchidos, a pessoa em causa deve ser libertada imediatamente.

No que respeita, em segundo lugar, ao direito dos nacionais de países terceiros detidos por um Estado-Membro a uma proteção jurisdicional efetiva, o Tribunal de Justiça salienta que, segundo as regras pertinentes do direito da União ²⁰⁰, cada Estado-Membro deve prever, quando a detenção é ordenada por uma autoridade administrativa, uma fiscalização jurisdicional «célere» da legalidade dessa detenção, oficiosamente ou a pedido da pessoa em causa. Quanto à manutenção de uma medida de detenção, este mesmo direito ²⁰¹ impõe uma reapreciação ou uma fiscalização periódica que deve ter lugar «a intervalos razoáveis» e incidir sobre a questão de saber se os requisitos de legalidade da detenção continuam preenchidos. Assim, uma vez que o direito da União exige, sem exceção, que a fiscalização do cumprimento dos requisitos de legalidade da detenção ocorra «a intervalos razoáveis», a autoridade judicial competente é obrigada a efetuar a referida fiscalização oficiosamente, mesmo que o interessado não o solicite.

O legislador da União não se limitou, assim, a estabelecer normas comuns substantivas, tendo igualmente instituído normas comuns processuais, com a finalidade de assegurar a existência, em cada Estado-Membro, de um regime que permite à autoridade judicial competente libertar, se for caso disso após um exame oficioso, a pessoa em causa quando se verifique que a sua detenção não é, ou deixou de ser, legal.

Para que esse regime de proteção assegure de forma efetiva o cumprimento dos requisitos estritos a que a legalidade de uma medida de detenção deve obedecer, a autoridade judicial competente deve estar em condições de decidir sobre todos os elementos de facto e de direito pertinentes para verificar essa legalidade. Para o efeito, deve poder tomar em consideração, por um lado, os elementos de facto e as provas invocadas pela autoridade administrativa que ordenou a detenção inicial e, por outro, os factos, as provas e as observações que lhe sejam eventualmente apresentados pela pessoa em causa. Além disso, deve poder procurar quaisquer outros elementos pertinentes para a sua decisão adotando, com fundamento no seu direito nacional, as medidas processuais que considere necessárias.

Com base nesses elementos, essa autoridade deve identificar, se for caso disso, a inobservância de um requisito de legalidade decorrente do direito da União, mesmo que essa inobservância não tenha sido invocada pela pessoa em causa. Esta obrigação não prejudica a obrigação que consiste em convidar cada uma das partes a exprimir-se sobre o mesmo, em conformidade com o princípio do contraditório.

²⁰⁰ V. artigo 15.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva «Regresso» e artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva «Acolhimento», que é igualmente aplicável, com fundamento no artigo 28.º, n.º 4, do Regulamento Dublin III, no âmbito de procedimentos de transferência regulados por este regulamento.

²⁰¹ Artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva «Regresso» e artigo 9.º, n.º 5, da Diretiva «Acolhimento», que é igualmente aplicável, com fundamento no artigo 28.º, n.º 4, do Regulamento Dublin III, no âmbito de procedimentos de transferência regulados por este regulamento.

2. Controlos nas fronteiras

Acórdão de 26 de abril de 2022 (Grande Secção), Landespolizeidirektion Steiermark (Duração máxima do controlo nas fronteiras internas) (C-368/20 e C-369/20, [EU:C:2022:298](#))

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Livre circulação de pessoas — Regulamento (UE) 2016/399 — Código das Fronteiras Schengen — Artigo 25.º, n.º 4 — Reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas com um limite de uma duração total máxima de seis meses — Regulamentação nacional que prevê vários períodos sucessivos de controlos que levam a exceder essa duração — Falta de conformidade dessa regulamentação com o artigo 25.º, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen nos casos em que os períodos sucessivos se baseiam na mesma ameaça ou nas mesmas ameaças — Regulamentação nacional que impõe a apresentação de um passaporte ou de um bilhete de identidade aquando do controlo na fronteira interna sob pena de sanção — Falta de conformidade dessa obrigação com o artigo 25.º, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen quando o controlo é ele próprio contrário a essa disposição»

De setembro de 2015 a novembro de 2021, a República da Áustria reintroduziu, por várias vezes, um controlo nas suas fronteiras com a Hungria e a Eslovénia. Para justificar a reintrodução deste controlo, esse Estado-Membro baseou-se em diferentes disposições do Código das Fronteiras Schengen ²⁰². Em especial, a partir de 11 de novembro de 2017, baseou-se no artigo 25.º desse código, sob a epígrafe «Quadro geral para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas», que prevê a possibilidade para um Estado-Membro de reintroduzir o controlo nas suas fronteiras internas em caso de ameaça grave à sua ordem pública ou à sua segurança interna e fixa períodos máximos nos quais esse controlo pode ser reintroduzido.

Em agosto de 2019, NW, vindo da Eslovénia, foi objeto de um controlo de fronteira no ponto de passagem de fronteira de Spielfeld (Áustria). Uma vez que recusou apresentar o seu passaporte, foi declarado culpado de ter atravessado a fronteira austríaca sem estar munido de um documento de viagem e foi-lhe aplicada uma coima. Em novembro de 2019, NW foi sujeito a outro controlo de fronteira no mesmo ponto de passagem de fronteira. No órgão jurisdicional de reenvio, contestou a legalidade desses dois controlos.

O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade com o direito da União dos controlos de que NW foi objeto, bem como da sanção que lhe foi aplicada. Com efeito, quando as medidas de controlo contestadas ocorreram, a reintrodução, pela Áustria, do controlo na sua fronteira com a Eslovénia já tinha, pelo efeito cumulado da aplicação de períodos de controlo sucessivos, ultrapassado a duração total máxima de seis meses prevista no artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declara que o Código das Fronteiras Schengen se opõe à reintrodução temporária por um Estado-Membro do controlo nas fronteiras internas, com base numa ameaça grave à sua ordem pública ou à sua segurança interna, quando a duração desta exceder a duração total máxima de seis meses e não existir uma nova

²⁰² Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016 (JO 2016, L 251, p. 1). Este regulamento substituiu o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1).

ameaça que justifique fazer uma nova aplicação dos períodos previstos pelo código. Este mesmo código opõe-se a uma regulamentação nacional mediante a qual um Estado-Membro, sob pena de sanção, obriga uma pessoa a apresentar um passaporte ou um bilhete de identidade aquando da sua entrada no território desse Estado-Membro por uma fronteira interna, quando a reintrodução do controlo nas fronteiras internas no âmbito do qual essa obrigação é imposta é, ela própria, contrária ao referido código.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que respeita à reintrodução temporária por um Estado-Membro do controlo nas fronteiras internas baseado numa ameaça grave à sua ordem pública ou à sua segurança interna ²⁰³, o Tribunal de Justiça recorda, antes de mais, que, para interpretar uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.

No que respeita, antes de mais, à redação do artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen, o Tribunal de Justiça observa que a expressão «não pode exceder seis meses» tende a excluir qualquer possibilidade de ultrapassar essa duração.

No que respeita, em seguida, ao contexto em que se inscreve o artigo 25.º desse código, o Tribunal observa, em primeiro lugar, que esta disposição fixa com clareza e precisão as durações máximas tanto para a reintrodução inicial do controlo nas fronteiras internas como para qualquer prorrogação desse controlo, incluindo a duração total máxima aplicável a esse controlo. Em segundo lugar, a referida disposição constitui uma exceção ao princípio segundo o qual as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que aí se proceda ao controlo das pessoas, independentemente da sua nacionalidade ²⁰⁴. Na medida em que as exceções à livre circulação de pessoas são de interpretação estrita, a reintrodução do controlo nas fronteiras internas deverá constituir uma medida de carácter excepcional, devendo ser prevista apenas em último recurso. Assim, esta interpretação estrita milita contra uma interpretação do artigo 25.º do referido código segundo a qual a persistência da ameaça inicialmente ²⁰⁵ identificada bastaria para justificar a reintrodução desse controlo para além do período de uma duração total máxima de seis meses previsto nesta disposição. Com efeito, tal interpretação equivaleria a permitir, na prática, essa reintrodução devido a uma mesma ameaça por um período ilimitado, violando assim o próprio princípio da inexistência de controlos nas fronteiras internas. Em terceiro lugar, interpretar o artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen no sentido de que, em caso de ameaça grave, um Estado-Membro pode ultrapassar a duração total máxima de seis meses para o controlo nas fronteiras internas privaria de sentido a distinção feita pelo legislador da União entre, por um lado, os controlos nas fronteiras internas reintroduzidos ao abrigo deste artigo e, por outro, os controlos reintroduzidos ao abrigo do

²⁰³ O Tribunal de Justiça examina, mais precisamente, os artigos 25.º e 27.º do Código das Fronteiras Schengen. O artigo 27.º deste código prevê o procedimento para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas ao abrigo do artigo 25.º do mesmo.

²⁰⁴ V., neste sentido, o artigo 22.º do Código das Fronteiras Schengen, bem como o artigo 3.º, n.º 2, TUE e o artigo 67.º, n.º 2, TFUE.

²⁰⁵ Mesmo apreciada à luz de elementos novos ou de uma reavaliação da necessidade e da proporcionalidade do controlo instituído para lhes dar resposta.

artigo 29.º desse código ²⁰⁶, para os quais a duração total máxima da reintrodução de um controlo nas fronteiras internas não pode ultrapassar dois anos ²⁰⁷.

Por último, o Tribunal sublinha que o objetivo prosseguido pela regra relativa à duração total máxima de seis meses se inscreve no objetivo geral que consiste em conciliar o princípio da livre circulação com o interesse dos Estados-Membros em garantir a segurança dos seus territórios. A este respeito, embora seja verdade que uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras internas não é necessariamente limitada no tempo, o legislador da União considerou que um período de seis meses era suficiente para que o Estado-Membro em causa adotasse medidas que permitam fazer face a essa ameaça preservando, após esse período de seis meses, o princípio da livre circulação.

Por conseguinte, o Tribunal considera que o referido período de uma duração total máxima de seis meses é imperativo, de modo que qualquer controlo nas fronteiras internas reintroduzido ao abrigo do artigo 25.º após o decurso desse período é incompatível com o Código das Fronteiras Schengen. Todavia, esse período só pode ser aplicado novamente no caso de o Estado-Membro em causa demonstrar a existência de uma nova ameaça grave que afete a sua ordem pública ou a sua segurança interna. Para apreciar se uma determinada ameaça é nova relativamente à inicialmente identificada, importa tomar como referência as circunstâncias na origem da necessidade de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas, bem como as circunstâncias e os factos que constituem uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna do Estado-Membro em causa ²⁰⁸.

Por outro lado, o Tribunal constata que o artigo 72.º TFUE ²⁰⁹ não permite a um Estado-Membro reintroduzir, para fazer face a essa ameaça, controlos temporários nas fronteiras internas baseados nos artigos 25.º e 27.º do Código das Fronteiras Schengen, durante um período que exceda a duração total máxima de seis meses. Com efeito, tendo em conta a importância fundamental que reveste a livre circulação de pessoas entre os objetivos da União e a forma detalhada como o legislador da União enquadró a possibilidade de os Estados-Membros interferirem com essa liberdade mediante a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas, prevendo esta regra relativa à duração total máxima de seis meses, esse legislador teve devidamente em conta o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de ordem pública e de segurança interna.

²⁰⁶ Quando circunstâncias excecionais põem em risco o funcionamento global do espaço sem controlo nas fronteiras internas, o artigo 29.º do código prevê a possibilidade de os Estados-Membros reintroduzirem, com base numa recomendação do Conselho, controlos nas fronteiras internas.

²⁰⁷ No entanto, o Tribunal esclarece que a reintrodução de controlos nas fronteiras internas ao abrigo do artigo 29.º do código por uma duração total máxima de dois anos não impede o Estado-Membro em causa de reintroduzir, caso se verifique uma nova ameaça grave à sua ordem pública ou à sua segurança interna, imediatamente após o fim desses dois anos, controlos ao abrigo do artigo 25.º desse código por uma duração total máxima de seis meses, desde que as condições previstas nesta última disposição estejam preenchidas.

²⁰⁸ Artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do Código das Fronteiras Schengen.

²⁰⁹ Esta disposição prevê que o título V do Tratado FUE não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.

3. Operações de assistência humanitária no mar

Acórdão de 1 de agosto de 2022 (Grande Secção), Sea Watch (C-14/21 e C-15/21, [EU:C:2022:604](#))

«Reenvio prejudicial — Atividade de busca e de salvamento de pessoas que se encontram em situação de perigo ou de aflição no mar, exercida por uma organização não governamental (ONG) com finalidade humanitária — Regime aplicável aos navios — Diretiva 2009/16/CE — Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar — Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar — Competências e poderes respetivos do Estado de bandeira e do Estado do porto — Inspeção e detenção de navios»

A Sea Watch é uma organização humanitária sem fins lucrativos com sede em Berlim (Alemanha). Exerce as atividades de busca e salvamento de pessoas que se encontram em situação de perigo ou de aflição no mar Mediterrâneo, com navios de que é simultaneamente proprietária e operadora. Entre esses navios figuram, em especial, os navios denominados «Sea Watch 3» e «Sea Watch 4» (a seguir «navios em causa»), que arvoram bandeira alemã e que foram certificados na Alemanha como «navio de carga geral — polivalente».

No verão de 2020, na sequência de operações de busca e salvamento nas águas internacionais do mar Mediterrâneo, e depois de operações de transbordo e de desembarque de pessoas salvas nos portos de Palermo (Itália) e de Porto Empedocle (Itália), para as quais as autoridades italianas tinham convidado os navios em causa a dirigirem-se, estes últimos foram objeto de inspeções levadas a cabo pelas capitánias dos portos destas duas cidades, que, em seguida, ordenaram a sua detenção. Com efeito, essas capitánias consideraram que os navios em causa estavam envolvidos numa atividade de busca e salvamento no mar sem estarem certificados para essa atividade e tinham, por isso, recolhido a bordo um número de pessoas superior ao que era autorizado. Além disso, detetaram um certo número de falhas técnicas e operacionais, algumas das quais deviam, segundo elas, ser consideradas como criando um risco manifesto para a segurança, a saúde ou o ambiente e tendo uma gravidade tal que justificavam a detenção desses navios.

Na sequência da detenção dos navios em causa, a Sea Watch interpôs no Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Administrativo Regional para a Sicília, Itália) dois recursos de anulação dos avisos de detenção e dos relatórios de inspeção que os precederam. Em apoio desses recursos, alegou, no essencial, que as capitánias de que emanavam essas medidas tinham excedido os poderes atribuídos ao Estado do porto, resultantes da Diretiva 2009/16²¹⁰, interpretada à luz das regras pertinentes do direito internacional, e que as inspeções realizadas por estas constituíam, na realidade, um meio desviado de pôr em causa as operações de busca e salvamento no mar a que se dedica.

Neste contexto, o Tribunale Administrativo Regional para a Sicília considerou que os litígios que lhe eram submetidos suscitavam questões importantes e inéditas relativas ao quadro e ao regime jurídicos aplicáveis aos navios operados por organizações não governamentais com fins humanitários, com vista a exercer uma atividade sistemática de busca e salvamento de pessoas em situação de perigo ou de aflição no mar (a seguir «navios privados de assistência humanitária»).

Através do seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça interpreta pela primeira vez a Diretiva 2009/16, nomeadamente à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

²¹⁰ Diretiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto (JO 2009, L 131, p. 57), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2017/2110 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2017 (JO 2017, L 315, p. 61).

Mar ²¹¹ e da Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar ²¹². Considera que esta diretiva também se aplica a navios que exercem uma atividade sistemática de busca e salvamento de pessoas em situação de perigo ou de aflição no mar e que a regulamentação nacional de transposição da referida diretiva não pode limitar a sua aplicabilidade a navios utilizados para efeitos de uma atividade comercial. Além disso, o Tribunal especifica o alcance e as condições de exercício dos poderes de controlo que podem ser exercidos pelo Estado do porto, bem como os poderes de inspeção e de detenção de navios.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que se refere à aplicabilidade da Diretiva 2009/16, o Tribunal de Justiça considera que esta diretiva é aplicável a navios que, embora classificados e certificados como navios de carga pelo Estado de bandeira, são, na prática, utilizados, de forma sistemática, por uma organização humanitária para efeitos de uma atividade não comercial de busca e salvamento de pessoas em situação de perigo ou de aflição no mar. Com efeito, a referida diretiva aplica-se, por um lado, a qualquer navio de mar que arvore uma bandeira que não a do Estado do porto ²¹³, com exceção das categorias específicas de navios que estão expressamente excluídas do seu âmbito de aplicação ²¹⁴. Deve considerar-se que estas categorias, que assim constituem exceções, têm caráter limitativo e devem ser interpretadas de forma restrita. Deste ponto de vista, o facto de a atividade efetiva de um navio não coincidir com aquela para que foi classificado e certificado é irrelevante para efeitos da aplicabilidade da diretiva, tal como o facto de essa atividade efetiva ser comercial ou não comercial. Por outro lado, a Diretiva 2009/16 aplica-se a um tal navio quando este se encontre, nomeadamente, num porto ou num ancoradouro de um Estado-Membro para aí exercer uma atividade de interface navio/porto ²¹⁵.

Tendo em conta esta interpretação, o Tribunal sublinha que a Diretiva 2009/16 se opõe a que uma regulamentação nacional que assegura a sua transposição para o direito interno limite a sua aplicabilidade a navios utilizados para efeitos de uma atividade comercial. Em especial, todos os navios que possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva, incluindo os navios privados de assistência humanitária, devem poder ser aplicados ao dispositivo de controlo, de inspeção e de detenção nela previsto.

No que respeita às condições de aplicação do dispositivo de controlo, de inspeção e de detenção ²¹⁶ de navios sujeitos à jurisdição do Estado-Membro do porto e, mais especificamente, de navios privados de assistência humanitária, o Tribunal declara, em primeiro lugar, que a Diretiva 2009/16 deve ser interpretada tendo em conta a Convenção sobre o Direito do Mar e a Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar. Daqui decorre, em especial, que, no caso de o comandante de um navio que arvora a bandeira de um Estado Parte na Convenção para a Salvaguarda da Vida

²¹¹ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, a 10 de dezembro de 1982 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1833, 1834 e 1835, p. 3; a seguir «Convenção sobre o Direito do Mar»), que entrou em vigor a 16 de novembro de 1994. A sua celebração foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998 (JO 1998, L 179, p. 1).

²¹² Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, celebrada em Londres, a 1 de novembro de 1974 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1185, n.º 18961, p. 3; a seguir «Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar»).

²¹³ Artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2009/16.

²¹⁴ Artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2009/16.

²¹⁵ Artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2009/16.

²¹⁶ Artigos 11.º a 13.º e 19.º da Diretiva 2009/16.

Humana no Mar ter cumprido a obrigação de assistência marítima consagrada pela Convenção sobre o Direito do Mar, nem o Estado costeiro, igualmente Parte na primeira destas duas convenções, nem o Estado de bandeira, podem fazer uso dos seus poderes de controlo do respeito pelas regras de segurança no mar para verificar se a presença a bordo das pessoas às quais foi prestada assistência pode levar o navio em causa a infringir qualquer um dos requisitos da referida convenção ²¹⁷.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça considera que o Estado do porto pode submeter a uma inspeção suplementar navios que exerçam uma atividade sistemática de busca e salvamento e que se encontram num dos seus portos ou nas águas sob sua jurisdição, depois de terem entrado nessas águas e depois de terem terminado as operações de transbordo ou de desembarque das pessoas às quais o comandante decidiu prestar assistência, quando esse Estado tenha demonstrado, com base em elementos jurídicos e factuais circunstanciados, que existiam indícios sérios capazes de comprovar a existência de um perigo para a saúde, segurança, condições de trabalho a bordo ou o ambiente, segundo as disposições jurídicas pertinentes, atendendo às condições concretas de operação desses navios ²¹⁸. Em caso de impugnação, o respeito por estas exigências pode assim ser fiscalizado pelo órgão jurisdicional nacional. A este respeito, o Tribunal de Justiça elenca os elementos que podem ser tidos em conta para efeitos dessa fiscalização, a saber, a atividade para a qual o navio em causa é utilizado na prática, a eventual diferença entre essa atividade e aquela para a qual esse navio está certificado e equipado, a frequência com que a referida atividade é exercida e os equipamentos do referido navio tendo em conta o número previsto, mas também efetivo, de pessoas a bordo. O Tribunal de Justiça acrescenta que, assim enquadrada, a inspeção do navio em causa pelo Estado do porto se inscreve no quadro previsto na Convenção sobre o Direito do Mar e na Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar.

Em terceiro lugar, o Tribunal enuncia que, por ocasião de inspeções detalhadas ²¹⁹, o Estado do porto pode ter em conta o facto de os navios que foram classificados e certificados como navios de carga pelo Estado da bandeira serem, na prática, utilizados para efeitos de uma atividade sistemática de busca e salvamento de pessoas em situação de perigo ou de aflição grave no mar, no âmbito de um controlo destinado a apreciar, com base em elementos jurídicos e factuais circunstanciados, a existência de um perigo para as pessoas, os bens ou o ambiente, segundo as disposições jurídicas pertinentes do direito internacional e da União, atendendo às condições de operação desses navios. O facto de assim sujeitar o controlo que pode ser efetuado pelo Estado do porto à existência de motivos evidentes para crer que um navio ou o seu equipamento não respeita a regra de que um navio deve ser mantido em condições adequadas para garantir que continue apto a navegar sem perigo para o próprio ou para as pessoas a bordo é conforme com as regras de direito internacional que regem a repartição das competências entre esse Estado e o Estado de bandeira. Em contrapartida, o Estado do porto não tem o poder de exigir a prova de que os referidos navios dispõem de certificados diferentes dos emitidos pelo Estado de bandeira ou que cumprem todos os requisitos aplicáveis a uma classificação diferente. Com efeito, isso poria em causa a forma como o Estado de bandeira exerceu a sua competência em matéria de atribuição da sua nacionalidade aos navios, bem como da respetiva classificação e certificação.

Em quarto e último lugar, o Tribunal considera que o Estado do porto só pode deter um navio quando as anomalias confirmadas ou reveladas por uma inspeção detalhada, por um lado, representem um risco manifesto para a segurança, a saúde ou o ambiente e, por outro, resultem, isoladamente ou em conjunto, na incapacidade de o navio em causa navegar em condições aptas a

²¹⁷ Artigo IV, alínea b), da Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar.

²¹⁸ Artigo 11.º, alínea b), da Diretiva 2009/16, lido em conjugação com o anexo I, parte II, desta diretiva.

²¹⁹ Artigo 13.º da Diretiva 2009/16.

garantir a segurança no mar. Além disso, esse Estado pode impor medidas corretivas determinadas em matéria de segurança, de prevenção da poluição e de condições de vida e de trabalho a bordo, se forem justificadas para corrigir as anomalias constatadas. Não obstante, tais medidas corretivas devem, em cada caso concreto, ser adequadas, necessárias e proporcionadas para esse efeito. Por outro lado, a sua adoção e execução pelo Estado do porto devem ser objeto de cooperação com o Estado de bandeira, no respeito pelos respetivos poderes desses dois Estados e, na hipótese de o Estado de bandeira também ser um Estado-Membro, pelo princípio da cooperação leal.

X. Cooperação judiciária em matéria penal ²²⁰

1. Mandado de detenção europeu

**Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), Openbaar Ministerie
(Tribunal estabelecido por lei no Estado-Membro de emissão)
(C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))**

«Reenvio prejudicial — Processo prejudicial urgente — Cooperação judiciária em matéria penal — Mandado de detenção europeu — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Artigo 1.º, n.º 3 — Processos de entrega entre os Estados-Membros — Condições de execução — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º, segundo parágrafo — Direito fundamental a um processo equitativo perante um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei — Falhas sistémicas ou generalizadas — Exame em duas fases — Critérios de aplicação — Obrigação da autoridade judiciária de execução de verificar, de maneira concreta e precisa, se existem motivos sérios e comprovados para crer que a pessoa que é objeto de um mandado de detenção europeu corre, em caso de entrega, um risco real de violação do seu direito fundamental a um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei»

Dois mandados de detenção europeus (a seguir «MDE») ²²¹ foram emitidos em abril de 2021 por órgãos jurisdicionais polacos contra dois nacionais polacos, para fins, respetivamente, de execução de uma pena privativa de liberdade e de procedimentos penais. Dado que essas pessoas se encontravam nos Países Baixos e não consentiram na sua entrega, o Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão, Países Baixos) recebeu pedidos de execução destes MDE.

Este órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à sua obrigação de deferir estes pedidos. A este respeito, sublinha que, desde 2017, existem na Polónia falhas sistémicas ou generalizadas que afetam o direito fundamental a um processo equitativo ²²², nomeadamente o direito a um tribunal previamente estabelecido por lei, falhas que resultam, nomeadamente, do facto de os juízes polacos serem nomeados sob proposta do Krajowa Rada Sądownictwa (Conselho Nacional da Magistratura, Polónia, a seguir «KRS»). Ora, segundo a resolução adotada em 2020 pelo Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia), o KRS deixou de ser, desde a entrada em vigor de uma lei de reforma judiciária em 17 de janeiro de 2018, um órgão independente ²²³. Na medida em que os juízes nomeados sob proposta do KRS possam ter participado no processo penal que levou à condenação de uma das duas pessoas afetadas ou possam ser chamados a conhecer do processo penal da outra pessoa afetada, o órgão jurisdicional de reenvio considera que existe um risco real de que estas pessoas sofram, em caso de entrega, uma violação do seu direito a um tribunal previamente estabelecido por lei.

²²⁰ O Acórdão de 28 de outubro de 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München (Extradição e ne bis in idem)* (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#)), deve também ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.2. «Princípio *ne bis in idem*».

²²¹ Na aceção da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO 2002, L 190, p. 1), conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009 (JO 2009, L 81, p. 24).

²²² Garantido no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

²²³ O órgão jurisdicional de reenvio refere-se igualmente ao Acórdão de 15 de julho de 2021, *Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), n.ºs 108 e 110).

Nestas condições, o referido órgão jurisdicional interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o exame em duas fases ²²⁴, que foi consagrado pelo Tribunal de Justiça no contexto de uma entrega com base nos MDE, atendendo às garantias de independência e de imparcialidade inerentes ao direito fundamental a um processo equitativo, é aplicável na hipótese de estar em causa a garantia, igualmente inerente a este direito fundamental, de um tribunal previamente estabelecido por lei.

O Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção e decidindo em aplicação do processo prejudicial urgente, responde pela afirmativa e precisa as modalidades de aplicação deste exame.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça declara que, quando a autoridade judiciária de execução que é chamada a decidir da entrega de uma pessoa que é objeto de um MDE dispõe de elementos que demonstram a existência de falhas sistémicas ou generalizadas no que respeita à independência do poder judiciário do Estado-Membro de emissão, nomeadamente quanto ao procedimento de nomeação dos membros desse poder, só pode recusar a entrega, com fundamento na Decisão-Quadro 2002/584 ²²⁵, se constatar que, nas circunstâncias particulares do processo, existem motivos sérios e comprovados para crer que o direito fundamental da pessoa afetada a um processo equitativo perante um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei, foi violado ou, em caso de entrega, corre o risco de ser violado.

A este respeito, o Tribunal de Justiça precisa que o direito de ser julgado por um tribunal «estabelecido por lei» engloba, pela sua própria natureza, o processo de nomeação dos juízes. Assim, na primeira fase do exame que visa apreciar a existência de um risco real de violação do direito fundamental a um processo equitativo, nomeadamente relacionado com o incumprimento da exigência de um tribunal estabelecido por lei, a autoridade judiciária de execução deve efetuar uma apreciação global, com base em qualquer elemento objetivo, fiável, preciso e devidamente atualizado respeitante ao funcionamento do sistema jurisdicional no Estado-Membro de emissão, em particular no quadro geral de nomeação dos juízes nesse Estado-Membro. Constituem tais elementos as informações que figuram numa proposta fundamentada dirigida pela Comissão Europeia ao Conselho com fundamento no artigo 7.º, n.º 1, TUE, a supramencionada resolução do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal), bem como a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça ²²⁶ e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ²²⁷. Em contrapartida, a circunstância de um órgão, como o KRS, que participa no processo de nomeação dos juízes, ser composto, de maneira preponderante, por

²²⁴ Na primeira fase desse exame, a autoridade judiciária de execução deve avaliar o risco real de violação dos direitos fundamentais atendendo à situação geral do Estado-Membro de emissão; na segunda, essa autoridade deve verificar, de maneira concreta e precisa, se existe um risco real de, dadas as circunstâncias do caso, ser posto em causa um direito fundamental da pessoa procurada. V. Acórdãos de 25 de julho de 2018, *Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário)* (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)), e de 17 de dezembro de 2020, *Openbaar Ministerie (Independência da autoridade judiciária de emissão)* (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ V., neste sentido, o artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão-Quadro 2002/584 em virtude do qual, por um lado, os Estados-Membros executam todo e qualquer MDE com base no princípio do reconhecimento mútuo e em conformidade com o disposto nesta decisão-quadro e, por outro, a referida decisão-quadro não tem por efeito alterar a obrigação de respeito dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais consagrados pelo artigo 6.º TUE.

²²⁶ Acórdãos de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)* (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), de 2 de março de 2021, *A. B. e o. (Nomeação dos juízes para o Supremo Tribunal — Recurso)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), de 15 de julho de 2021, *Comissão/Polónia (Regime disciplinar dos juízes)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), e de 6 de outubro de 2021, *W.Ż. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal — Nomeação)* (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

²²⁷ TEDH, 22 de julho de 2021, *Reczkowicz c. Polónia*, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

membros que representam os poderes legislativo ou executivo ou escolhidos por estes poderes, não basta para justificar uma recusa de entrega.

Na segunda fase do referido exame, cabe à pessoa que é objeto de um MDE fornecer elementos concretos indicando que as falhas sistémicas ou generalizadas do sistema jurisdicional tiveram uma incidência concreta sobre o tratamento do seu processo penal ou são suscetíveis de ter, em caso de entrega, tal incidência. Estes elementos podem ser completados, se necessário, por informações fornecidas pela autoridade judiciária de emissão.

A este respeito, no que toca, em primeiro lugar, a um MDE emitido para executar uma pena ou uma medida de segurança privativas de liberdade, a autoridade judiciária de execução deve ter em conta os elementos relativos à composição da formação de julgamento que apreciou o processo penal ou qualquer outra circunstância pertinente para apreciar a independência e a imparcialidade desta formação. Não basta, para recusar a entrega, que um ou vários juízes que participaram nesse processo tenham sido nomeados sob proposta de um órgão como o KRS. É ainda necessário que a pessoa afetada forneça elementos relativos, nomeadamente, ao procedimento de nomeação dos juízes em causa e ao eventual destacamento destes, suscetíveis de levar a concluir que a composição dessa formação de julgamento poderia afetar o seu direito fundamental a um processo equitativo. Por outro lado, importa ter em conta a existência eventual de uma possibilidade, para a pessoa afetada, de pedir a recusa dos membros da formação de julgamento por motivos relacionados com uma violação do seu direito fundamental a um processo equitativo, o exercício eventual por essa pessoa de tal possibilidade e o resultado do seu pedido de recusa.

Em segundo lugar, quando um MDE tiver sido emitido para fins de procedimentos penais, a autoridade judiciária de execução deve ter em conta elementos relativos à situação pessoal da pessoa afetada, à natureza da infração pela qual é objeto desses procedimentos, ao contexto factual no qual esse MDE se inscreve ou a qualquer outra circunstância pertinente para apreciar a independência e a imparcialidade da formação de julgamento provavelmente chamada a conhecer do processo relativo a essa pessoa. Tais elementos podem também referir-se a declarações feitas por autoridades públicas que possam ter influência no caso concreto. Ao invés, a circunstância de a identidade dos juízes que possam ser chamados a conhecer do processo da pessoa afetada não ser conhecida no momento da decisão sobre a entrega, ou, quando a sua identidade é conhecida, de esses juízes terem sido nomeados sob proposta de um órgão como o KRS não é suficiente para recusar a entrega.

Acórdão de 14 de julho de 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, [EU:C:2022:558](#))

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria penal — Decisão-Quadro 2002/584/JAI — Artigo 2.º, n.º 4 — Requisito da dupla incriminação do facto — Artigo 4.º, ponto 1 — Motivo de não execução facultativa do mandado de detenção europeu — Controlo pela autoridade judiciária de execução — Factos parcialmente constitutivos de uma infração nos termos do direito do Estado-Membro de execução — Artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Princípio da proporcionalidade dos delitos e das penas»

Em junho de 2016, as autoridades judiciárias italianas emitiram contra KL um mandado de detenção europeu (MDE), para efeitos da execução de uma pena de prisão de doze anos e meio. Esta pena corresponde ao cúmulo jurídico de quatro penas aplicadas a título de quatro infrações, entre as quais a qualificada de «*devastazione e saccheggio*» (destruição e dano qualificado). A cour d'appel d'Angers (Tribunal de Recurso de Angers, França) recusou entregar KL porque dois dos comportamentos subjacentes a esta infração não constituíam uma infração em França. A este respeito, o órgão jurisdicional de recurso, junto do qual foi interposto recurso de cassação desta decisão de recusa, indica que os elementos constitutivos da infração «*devastazione e saccheggio*» são diferentes nos dois

Estados-Membros em causa, porquanto, no direito italiano, ao contrário do que se verifica no direito francês, a violação da ordem pública constitui um elemento essencial para efeitos da qualificação desta infração.

Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se a respeito, no presente caso, do requisito da dupla incriminação do facto, conforme este se encontra previsto na Decisão-Quadro 2002/584²²⁸, à qual está subordinada a entrega de KL. Na hipótese de este requisito não impedir a entrega de KL, este órgão jurisdicional considera que se coloca em seguida a questão de saber se, nestas circunstâncias, a execução de um MDE deve ser recusada à luz do princípio da proporcionalidade das penas, consagrado no artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²²⁹. Por conseguinte, o referido órgão jurisdicional submeteu estas questões ao Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Justiça declara que o requisito da dupla incriminação do facto, previsto na Decisão-Quadro 2002/584²³⁰, está preenchido numa situação na qual é emitido um MDE para efeitos da execução de uma pena privativa da liberdade decretada em relação a factos que, no Estado-Membro de emissão, constituem uma infração única para a qual é necessário que esses factos violem um interesse jurídico protegido nesse Estado-Membro, quando esses factos também sejam objeto de uma infração penal à luz do direito do Estado-Membro de execução em relação à qual a violação desse interesse jurídico protegido não é um elemento constitutivo. Por outro lado, o Tribunal constata que, atendendo ao referido requisito e ao princípio da proporcionalidade das penas, a autoridade judiciária de execução só pode recusar executar um MDE emitido para executar uma pena privativa da liberdade quando essa pena tenha sido decretada, no Estado-Membro de emissão, a título da prática, pela pessoa procurada, de uma infração única composta por vários factos dos quais só uma parte constitui uma infração penal no Estado-Membro de execução.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, no que respeita ao âmbito da dupla incriminação do facto, o Tribunal de Justiça começa por precisar que, para determinar se este requisito está preenchido, é necessário e suficiente que os factos que deram origem à emissão do MDE também constituam uma infração à luz do direito do Estado-Membro de execução. Desta forma, não se exige que as infrações sejam idênticas nos dois Estados-Membros em causa. Daqui resulta que, ao apreciar o referido requisito, para determinar se existe um motivo de não execução do MDE²³¹, incumbe à autoridade judiciária de execução verificar se os elementos factuais da infração que deram origem à emissão desse MDE também seriam, enquanto tais, constitutivos de uma infração à luz do direito do Estado-Membro de execução na hipótese de terem sido praticados no território deste último.

²²⁸ Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO 2002, L 190, p. 1), conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (a seguir «Decisão-Quadro 2002/584»). O requisito da dupla incriminação do facto está prevista no artigo 2.º, n.º 4, desta decisão-quadro.

²²⁹ Segundo este princípio, as penas não devem ser desproporcionadas em relação à infração em causa.

²³⁰ V. artigo 2.º, n.º 4, desta decisão-quadro, que prevê a possibilidade de sujeitar a entrega a este requisito para infrações que não as que estão referidas no n.º 2 do mesmo artigo e no seu artigo 4.º, ponto 1, nos termos do qual a autoridade judiciária de execução pode recusar executar o MDE se, num dos casos referidos no n.º 4 do artigo 2.º, o facto que determina o mandado de detenção europeu não constituir uma infração nos termos do direito do Estado-Membro de execução.

²³¹ V. artigo 4.º, ponto 1, da Decisão-Quadro 2002/584.

Em seguida, o Tribunal constata que, como exceção à regra segundo a qual o MDE deve ser executado, o motivo de não execução facultativa do MDE que constitui o requisito da dupla incriminação do facto deve ser interpretado de forma restritiva e, por conseguinte, não pode ser interpretado de tal forma que conduza a uma neutralização do objetivo que consiste em facilitar e em acelerar as entregas entre as autoridades judiciárias. Ora, uma interpretação segundo a qual este requisito exige que exista uma correspondência exata entre os elementos constitutivos da infração conforme esta é qualificada no direito do Estado-Membro de emissão e os elementos da infração prevista no direito do Estado-Membro de execução, bem como no que se refere ao interesse jurídico protegido nos direitos destes dois Estados-Membros, prejudicaria a efetividade do processo de entrega. Com efeito, atendendo à harmonização reduzida no domínio do direito penal a nível da União, semelhante correspondência exata não existirá em relação a um grande número de infrações. A interpretação acima referida limitaria, por conseguinte, de forma considerável as situações nas quais o requisito poderia ser preenchido, pondo assim em perigo o objetivo prosseguido pela Decisão-Quadro 2002/584. Além disso, semelhante interpretação também violaria o objetivo de luta contra a impunidade de uma pessoa procurada que se encontra num território diferente daquele em que cometeu uma infração.

Em segundo lugar, o Tribunal começa por salientar que, sob pena de alargar o motivo de não execução respeitante ao requisito da dupla incriminação do facto à parte dos factos que constitui uma infração segundo o direito do Estado-Membro de execução e que não está assim abrangida pelo âmbito de aplicação deste motivo, a circunstância de apenas uma parte dos factos que compõem uma infração no Estado-Membro de emissão constituir também uma infração à luz do direito do Estado-Membro de execução não pode permitir que a autoridade judiciária de execução recuse executar o MDE. A Decisão-Quadro 2002/584 ²³² não prevê um requisito relativo ao facto de a pessoa em causa não cumprir a pena no Estado-Membro de emissão em relação à parte dos factos que não constitui uma infração no Estado-Membro de execução. Ora, a execução do MDE não pode ser subordinada apenas a um dos requisitos limitativamente previstos nesta decisão-quadro.

Por outro lado, o Tribunal indica que a interpretação do requisito da dupla incriminação do facto no sentido de que a execução do MDE pode ser recusada porque uma parte dos factos imputados no Estado-Membro de emissão não constitui uma infração no Estado-Membro de execução criaria obstáculos à entrega efetiva da pessoa em causa e conduziria a que esta ficasse impune em relação a todos os factos que lhe foram imputados. Por conseguinte, em semelhantes circunstâncias, este requisito está preenchido. Por último, o Tribunal esclarece que não cabe à autoridade judiciária de execução, no âmbito da apreciação do referido requisito, avaliar a pena decretada no Estado-Membro de emissão à luz do princípio da proporcionalidade das penas.

2. Direito de assistir ao seu próprio processo

Acórdão de 19 de maio de 2022, Spetsializirana prokuratura (Julgamento de um arguido em fuga) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria penal — Diretiva (UE) 2016/343 — Artigo 8.º — Direito de comparecer em julgamento — Informação sobre a realização do julgamento — Impossibilidade de localizar o arguido não obstante os esforços razoáveis envidados pelas autoridades competentes —

²³² V. artigo 5.º da Decisão-Quadro 2002/584 que prevê os requisitos aos quais o direito do Estado-Membro de execução pode subordinar a execução do MAE.

Foi instaurado um processo penal na Bulgária contra IR, acusado de ter participado numa organização criminosa com o intuito de cometer infrações fiscais, passíveis de penas privativas de liberdade. Um primeiro ato de acusação foi-lhe notificado pessoalmente e IR indicou um endereço no qual podia ser contactado. Na abertura da fase jurisdicional do processo, este não pôde ser aí encontrado, pelo que o Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Criminal Especial, Bulgária, a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») não pôde convocá-lo para a audiência. Por outro lado, o advogado nomeado oficiosamente por este órgão jurisdicional não entrou em contacto com ele. Além disso, o ato de acusação que tinha sido notificado a IR, uma vez que padecia de uma irregularidade, foi declarado nulo e o processo foi encerrado. Após a redação de um novo ato de acusação e a reabertura do processo, IR foi de novo procurado sem ter sido possível localizá-lo. O órgão jurisdicional de reenvio deduziu finalmente daí que IR se pôs em fuga e que, nessas circunstâncias, o processo podia ser julgado na sua ausência.

Todavia, a fim de que o interessado seja corretamente informado das garantias processuais de que dispõe, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber qual a hipótese prevista pela Diretiva 2016/343²³³ em que se enquadra a situação de IR, que, depois ter recebido a comunicação do primeiro ato de acusação e antes de desencadear a fase jurisdicional do processo penal, se pôs em fuga²³⁴.

O Tribunal de Justiça responde que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2016/343 devem ser interpretados no sentido de que um arguido, que as autoridades nacionais competentes, apesar dos seus esforços razoáveis, não conseguem localizar e ao qual essas autoridades não conseguiram, por esse facto, remeter as informações relativas ao julgamento contra ele realizado, pode ser objeto de um julgamento e, se for caso disso, de uma condenação proferida à revelia. Neste caso, essa pessoa deve, no entanto, em princípio, ter a possibilidade de, depois da comunicação dessa condenação, invocar diretamente o direito, conferido por essa diretiva, de obter a reabertura do processo ou o acesso a uma via de recurso equivalente que conduza a um novo exame, na sua presença, do mérito da causa. O Tribunal precisa, contudo, que esse direito pode ser recusado à referida pessoa se resultar de indícios precisos e objetivos que esta recebeu informações suficientes para saber que um julgamento iria ser realizado contra ela e, através de atos deliberados e com a intenção de se subtrair à ação da justiça, impediu as autoridades de a informarem oficialmente da realização desse julgamento.

²³³ Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO 2016, L 65, p. 1).

²³⁴ Mais especificamente, o artigo 8.º da Diretiva 2016/343 diz respeito ao direito de comparecer em julgamento. Segundo o n.º 2 deste artigo, os Estados-Membros podem prever que um julgamento que possa resultar numa decisão que se pronuncie sobre a culpa ou a inocência do interessado pode realizar-se na sua ausência, desde que este tenha sido informado atempadamente do julgamento e das consequências da não comparência ou desde que o interessado, tendo sido informado do julgamento, se faça representar por um advogado por ele mandatado ou nomeado pelo Estado. Segundo o artigo 8.º, n.º 4, desta diretiva, sempre que os Estados-Membros prevejam a possibilidade de realização do julgamento na ausência do interessado mas não seja possível respeitar as condições fixadas no referido n.º 2, porque este não pôde ser localizado apesar de terem sido feitos para tal esforços razoáveis, os Estados-Membros podem, todavia, prever que uma decisão possa ser tomada e executada. Nesses casos, os Estados-Membros asseguram que as pessoas em questão, quando forem informadas da referida decisão, em especial no momento da sua detenção, sejam igualmente informadas da possibilidade de impugnar essa decisão e do seu direito a um novo julgamento ou a outra via de recurso, em conformidade com o artigo 9.º da referida diretiva. Mais especificamente, ao abrigo do artigo 9.º, os suspeitos ou os arguidos devem dispor do direito a um novo julgamento quando não tenham comparecido no julgamento e as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, dessa diretiva não estivessem reunidas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça recorda, antes de mais, que o artigo 8.º, n.º 4, e o artigo 9.º da Diretiva 2016/343, que se referem ao âmbito de aplicação e ao alcance do direito a um novo julgamento, devem ser considerados como tendo efeito direto. Este direito é reservado às pessoas cujo julgamento é realizado à revelia mesmo que as condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, desta diretiva não estejam reunidas. Em contrapartida, a faculdade concedida pela Diretiva 2016/343 aos Estados-Membros de realizar, quando as condições previstas no n.º 2 do seu artigo 8.º estão reunidas, um julgamento à revelia e de executar a decisão sem prever o direito a um novo julgamento assenta no postulado de que o interessado, devidamente informado, renunciou voluntariamente e de maneira inequívoca a exercer o direito de comparecer no seu julgamento.

Essa interpretação garante o respeito da finalidade da Diretiva 2016/343, que consiste em reforçar o direito a um processo equitativo no âmbito dos processos penais, de modo a aumentar a confiança dos Estados-Membros no sistema de justiça penal dos outros Estados-Membros, e a assegurar o respeito dos direitos de defesa, evitando ao mesmo tempo que uma pessoa que, embora estando informada da realização de um julgamento, tenha renunciado, de forma inequívoca, a nele comparecer, possa, depois de uma condenação à revelia, reivindicar a realização de novo julgamento e, assim, abusivamente, entravar a efetividade dos processos penais e a boa administração da justiça. No que respeita à informação relativa à realização do julgamento e às consequências de uma não comparência, o Tribunal precisa que compete ao órgão jurisdicional em causa verificar se foi emitido ao interessado um documento oficial que mencione de forma inequívoca a data e o local fixados para o julgamento e, em caso de não representação por um advogado mandatado, as consequências de uma eventual não comparência. Por outro lado, incumbe a esse órgão jurisdicional verificar se esse documento foi notificado atempadamente de modo a permitir ao interessado, se este decidir participar no julgamento, preparar utilmente a sua defesa.

No que se refere, mais especificamente, aos arguidos que se tenham posto em fuga, o Tribunal declara que a Diretiva 2016/343 se opõe a uma regulamentação nacional que afaste o direito a um novo julgamento pelo simples facto de a pessoa em causa estar em fuga e de as autoridades não terem conseguido localizá-la. Só quando resulte de indícios precisos e objetivos que a pessoa em questão, embora tenha sido informada oficialmente de que é acusada de ter cometido uma infração penal e, sabendo assim que será realizado um julgamento contra ela, atua deliberadamente de modo a evitar receber oficialmente as informações relativas à data e ao local do julgamento, é que se pode considerar que essa pessoa foi informada da realização do julgamento e que renunciou voluntariamente e de maneira não inequívoca a exercer o seu direito de nele comparecer, situação que se enquadra na hipótese referida no artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva 2016/343²³⁵. A existência de tais indícios precisos e objetivos pode nomeadamente ser declarada quando a referida pessoa comunicou voluntariamente uma morada errada às autoridades nacionais competentes em matéria penal ou já não esteja na morada que comunicou. Por outro lado, para determinar se a informação que foi fornecida pelo interessado foi suficiente, há que conferir especial atenção, por um lado, à diligência demonstrada pelas autoridades públicas para informarem o interessado e, por outro, à diligência por este demonstrada para receber as referidas informações.

Além disso, o Tribunal precisa que essa interpretação respeita o direito a um processo equitativo, enunciado nos artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

²³⁵ Sob reserva das necessidades específicas das pessoas vulneráveis referidas nos considerandos 42 e 43 da Diretiva 2016/343.

3. Direito à interpretação e à tradução no âmbito dos processos penais

Acórdão de 1 de agosto de 2022, TL (Falta de intérprete e de tradução) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

«Reenvio prejudicial — Tramitação prejudicial urgente — Cooperação judiciária em matéria penal — Diretiva 2010/64/UE — Direito à interpretação e tradução — Artigo 2.º, n.º 1, e artigo 3.º, n.º 1 — Conceito de “documento essencial” — Diretiva 2012/13/UE — Direito à informação em processo penal — Artigo 3.º, n.º 1, alínea d) — Âmbito de aplicação — Não transposição para o direito nacional — Efeito direto — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º e artigo 48.º, n.º 2 — Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais — Artigo 6.º — Condenação numa pena de prisão suspensa na sua execução com subordinação a regime de prova — Incumprimento das obrigações decorrentes do regime de prova — Omissão de tradução de um documento essencial e falta de intérprete quando da elaboração desse documento — Revogação da suspensão da execução da pena — Falta de tradução de atos processuais relativos a essa revogação — Consequências para a validade da referida revogação — Vício processual cominado com nulidade relativa»

Em 2019, TL, cidadão moldavo que não domina a língua portuguesa, foi condenado em Portugal numa pena de prisão suspensa na sua execução com subordinação a regime de prova. Quando da sua constituição como arguido, TL foi sujeito à medida de coação prevista no Código de Processo Penal português que consiste no termo de identidade e residência (a seguir «TIR») ²³⁶, que é acompanhado de uma série de obrigações, incluindo a de informar as autoridades de qualquer mudança de residência. TL não dispôs da assistência de um intérprete quando da elaboração do TIR nem da tradução deste documento para uma língua que falasse ou compreendesse. Para efeitos da implementação do regime de prova, as autoridades competentes tentaram, em vão, entrar em contacto com TL na morada indicada no TIR.

Em 7 de janeiro de 2021, o órgão jurisdicional que condenou TL proferiu um despacho para comparecer no tribunal a fim de ser ouvido relativamente ao incumprimento das obrigações decorrentes do regime de prova. As notificações desse despacho foram efetuadas em língua portuguesa, na morada indicada no TIR.

Uma vez que TL não compareceu na data designada, esse órgão jurisdicional, por Despacho de 9 de junho de 2021, revogou a suspensão da execução da pena de prisão. Esse despacho também foi notificado em língua portuguesa, na morada indicada no TIR. Posteriormente, TL foi detido noutra morada e preso, para cumprimento da pena que lhe fora aplicada.

Em novembro de 2021, TL apresentou um requerimento de verificação da nulidade do TIR e dos despachos relativos à revogação da suspensão da execução da pena de prisão. Alegou que, em virtude de ter mudado de residência, não pôde ser encontrado na morada indicada no TIR. Informou que não tinha comunicado a mudança de residência por não saber que a tal estava obrigado, dado que não dispôs de intérprete no momento da elaboração do TIR nem da tradução deste documento para uma língua que ele fale ou compreenda. Além disso, nem o Despacho de 7 de janeiro de 2021 nem o Despacho de 9 de junho de 2021 foram traduzidos para uma tal língua.

²³⁶ O TIR é lavrado sempre que a pessoa seja constituída arguida. Contém a residência, o local de trabalho ou outro domicílio do arguido e menciona que lhe foram comunicadas determinadas informações e obrigações, como a obrigação de não mudar de residência sem comunicar a nova residência.

O órgão jurisdicional de primeira instância indeferiu o requerimento, com o fundamento de que, embora os vícios processuais relativos à tradução e à interpretação estivessem demonstrados, estes estavam sanados, porquanto TL não os tinha suscitado nos prazos previstos ²³⁷. O órgão jurisdicional de reenvio, chamado a pronunciar-se em sede de recurso dessa decisão, tem dúvidas quanto à conformidade desta disposição processual com, designadamente, as Diretivas 2010/64 ²³⁸ e 2012/13 ²³⁹.

No âmbito da tramitação prejudicial urgente, o Tribunal de Justiça declara que estas diretivas, lidas à luz dos direitos fundamentais a um processo equitativo e ao respeito pelos direitos de defesa ²⁴⁰, bem como do princípio da efetividade, se opõem a uma regulamentação nacional nos termos da qual a violação dos direitos à informação, à interpretação e à tradução previstos nestas diretivas deve ser arguida pelo beneficiário desses direitos num determinado prazo, sob pena de sanção, quando esse prazo começa a correr ainda antes de a pessoa em causa ter sido informada, numa língua que fale ou compreenda, por um lado, da existência e do alcance do seu direito à interpretação e à tradução e, por outro, da existência e do conteúdo do documento essencial em questão, bem como dos efeitos a ele associados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça efetuou a sua análise com base no artigo 2.º, n.º 1 ²⁴¹, e no artigo 3.º, n.º 1 ²⁴², da Diretiva 2010/64, bem como no artigo 3.º, n.º 1, alínea d) ²⁴³, da Diretiva 2012/13, lidos à luz do artigo 47.º e do artigo 48.º, n.º 2, da Carta. Com efeito, estas disposições concretizam os direitos fundamentais a um processo equitativo e ao respeito pelos direitos de defesa.

Em primeiro lugar, mesmo na hipótese de estas disposições não terem sido transpostas ou terem sido transpostas de maneira incompleta para a ordem jurídica nacional, os particulares podem invocar os direitos decorrentes destas disposições, uma vez que estas têm efeito direto. Com efeito, preveem, de forma precisa e incondicional, o conteúdo e o alcance dos direitos, de que beneficiam

²³⁷ Nos termos do artigo 120.º do Código do Processo Penal, as nulidades como a falta de nomeação de um intérprete devem ser arguidas dentro de determinados prazos, sob pena de sanção. Assim, no caso da nulidade de um ato a que o interessado assista, a nulidade deve ser arguida antes de o ato estar terminado. Segundo o Governo português, este artigo é também aplicável à arguição dos vícios relativos à violação do direito à tradução dos documentos essenciais do processo penal.

²³⁸ Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal (JO 2010, L 280, p. 1).

²³⁹ Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal (JO 2012, L 142, p. 1).

²⁴⁰ Consagrados, respetivamente, no artigo 47.º e no artigo 48.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

²⁴¹ Esta disposição exige que os Estados-Membros assegurem que os suspeitos ou acusados que não falam ou não compreendem a língua do processo penal em causa beneficiem, sem demora, de interpretação durante a tramitação penal perante as autoridades de investigação e as autoridades judiciais.

²⁴² Em conformidade com esta disposição, os Estados-Membros devem assegurar que aos suspeitos ou acusados que não compreendem a língua do processo penal em causa seja facultada, num lapso de tempo razoável, uma tradução escrita de todos os documentos essenciais à salvaguarda da possibilidade de exercerem o seu direito de defesa e à garantia da equidade do processo.

²⁴³ Esta disposição exige que os Estados-Membros assegurem que os suspeitos ou acusados recebam prontamente informações sobre o direito à interpretação e tradução, a fim de permitir o seu exercício efetivo.

todos os suspeitos ou acusados, de dispor da interpretação e da tradução dos documentos essenciais e de ser informado desses direitos.

Em segundo lugar, perante a eventual violação destas disposições no presente processo, o Tribunal de Justiça considera que os três atos processuais em causa, a saber, o TIR, o Despacho de 7 de janeiro de 2021 de notificação para comparecer em tribunal e o Despacho de revogação da suspensão da execução da pena de prisão de 9 de junho de 2021, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação das Diretivas 2010/64 e 2012/13 e constituem documentos essenciais cuja tradução devia ter sido facultada. Em particular, a tradução do TIR para uma língua compreendida ou falada por TL era essencial, uma vez que o incumprimento das obrigações previstas nesse documento conduziu indiretamente à revogação da suspensão da execução da pena de prisão que lhe foi aplicada.

A este respeito, a aplicação destas diretivas a um ato processual cujo conteúdo determina a manutenção ou a revogação da suspensão da execução de uma pena de prisão é necessária à luz do objetivo destas diretivas de assegurar o respeito pelo direito a um processo equitativo, consagrado no artigo 47.º da Carta, e pelos direitos de defesa, garantidos no artigo 48.º, n.º 2, da mesma Carta. Com efeito, estes direitos fundamentais seriam violados se uma pessoa que foi condenada numa pena de prisão suspensa na sua execução não pudesse — devido à omissão de tradução de tal ato ou à falta de intérprete na sua elaboração — conhecer as consequências em que incorre no caso de incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força desse ato.

Em terceiro lugar, no que diz respeito às consequências da violação dos direitos em questão, as Diretivas 2010/64 e 2012/13 não regulam as modalidades de exercício dos direitos nelas previstos. Por conseguinte, essas modalidades são as previstas na ordem jurídica interna dos Estados-Membros, em virtude do princípio da autonomia processual destes, desde que respeitem o princípio da equivalência e o princípio da efetividade.

Quanto ao princípio da efetividade, as modalidades previstas no direito nacional não podem prejudicar o objetivo prosseguido por estas diretivas. Ora, por um lado, a obrigação de informar os suspeitos e os acusados sobre os seus direitos à interpretação e à tradução assume uma importância essencial para a garantia efetiva destes direitos. Com efeito, sem essa informação, a pessoa em causa não pode saber da existência e do alcance desses direitos nem reclamar que estes sejam respeitados. Assim, exigir à pessoa em causa num processo penal conduzido numa língua que ela não fala ou não compreende que alegue, num determinado prazo e sob pena de sanção, que não foi informada dos seus direitos à interpretação e à tradução esvaziaria de conteúdo o direito de ser informado, o que poria em causa os direitos dessa pessoa a um processo equitativo e ao respeito pelos direitos de defesa. Tal conclusão também se impõe no que se refere aos direitos à interpretação e à tradução, quando a pessoa em causa não é informada da existência e do alcance desses direitos.

Por outro lado, mesmo que a pessoa em causa tenha efetivamente recebido essa informação em tempo útil, é ainda necessário que ela tenha conhecimento da existência e do conteúdo do documento essencial em questão, bem como dos efeitos que lhe estão associados, para que possa arguir a violação do seu direito à tradução desse documento ou do seu direito à interpretação aquando da respetiva elaboração.

Por conseguinte, há violação do princípio da efetividade se o prazo a que uma disposição processual nacional sujeita a possibilidade de arguir a violação dos direitos conferidos pelas Diretivas 2010/64 e 2012/13 começar a correr ainda antes de a pessoa em causa ser informada, numa língua que fale ou compreenda, por um lado, da existência e do alcance do seu direito à interpretação e à tradução e, por outro, da existência e do conteúdo do documento essencial em questão, bem como dos efeitos a ele associados.

XI. Cooperação judiciária em matéria civil

1. Regulamento n.º 44/2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial

Acórdão de 20 de junho de 2022 (Grande Secção), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria civil e comercial — Regulamento (CE) n.º 44/2001 — Reconhecimento de uma decisão proferida noutro Estado-Membro — Motivos de não reconhecimento — Artigo 34.º, ponto 3 — Decisão inconciliável com uma decisão proferida anteriormente entre as mesmas partes no Estado-Membro requerido — Requisitos — Respeito das disposições e dos objetivos fundamentais do Regulamento (CE) n.º 44/2001 numa decisão proferida anteriormente e que reproduz os termos de uma sentença arbitral — Artigo 34.º, ponto 1 — Reconhecimento manifestamente contrário à ordem pública do Estado-Membro requerido — Requisitos»

Na sequência do naufrágio do petroleiro *Prestige* ao largo da costa espanhola, em 2002, que provocou elevados danos ambientais, foi instaurado em Espanha um processo penal designadamente contra o comandante desse navio.

No âmbito desse processo, várias pessoas coletivas, entre as quais o Estado espanhol, intentaram ações cíveis contra o comandante e os proprietários do *Prestige* e contra o London P&I Club, seguradora do navio e dos seus proprietários. Os órgãos jurisdicionais espanhóis julgaram todos os demandados civilmente responsáveis. Por despacho de execução de 1 de março de 2019, a Audiencia Provincial de A Coruña (Audiência Provincial da Corunha, Espanha) fixou os montantes que cada demandante, designadamente o Estado espanhol, podia exigir dos respetivos demandados.

Por sua vez, posteriormente à propositura das referidas ações cíveis nos órgãos jurisdicionais espanhóis, o London P&I Club iniciou um processo de arbitragem no Reino Unido no qual procurava obter uma declaração no sentido de que, em aplicação da cláusula compromissória constante do contrato de seguro celebrado com os proprietários do *Prestige*, o Reino de Espanha era obrigado a apresentar os seus pedidos no âmbito desse processo de arbitragem, em vez de o fazer em Espanha, e que a sua responsabilidade de seguradora não podia, de qualquer modo, ser acionada em relação a esse Estado. Com efeito, o contrato de seguro estipulava que, em conformidade com a cláusula «*pay to be paid*» (pagar para ser pago), o segurado deve, em primeiro lugar, pagar as indemnizações devidas ao lesado antes de poder recuperar o respetivo montante junto da seguradora. O tribunal arbitral julgou procedente este pedido, considerando que o direito inglês se aplicava ao contrato. Chamada a conhecer do litígio pelo London P&I Club ao abrigo da Lei relativa à Arbitragem ²⁴⁴, a High Court of Justice ²⁴⁵, autorizou, em 22 de outubro de 2013, a execução da sentença arbitral no território nacional e, no mesmo dia, proferiu um acórdão que reproduzia os termos dessa sentença. Foi negado provimento ao recurso que o Reino de Espanha interpôs dessa autorização.

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (Lei de 1996 relativa à Arbitragem).

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão do Queen's Bench (Secção Comercial), Reino Unido] (a seguir «High Court of Justice»).

Em seguida, o Reino de Espanha requereu, e obteve, o reconhecimento no Reino Unido do despacho de execução de 1 de março de 2019 da Audiência Provincial da Corunha, com base no artigo 33.º do Regulamento n.º 44/2001 ²⁴⁶. No entanto, o London P&I Club recorreu desse reconhecimento para a High Court of Justice.

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial por este órgão jurisdicional nacional, o Tribunal de Justiça precisa nomeadamente quais as condições em que um acórdão proferido por um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, e que reproduz os termos de uma sentença arbitral, pode constituir uma decisão suscetível de obstar, nesse mesmo Estado-Membro, ao reconhecimento de uma decisão proferida por um órgão jurisdicional noutro Estado-Membro, na aceção do artigo 34.º, ponto 3, do Regulamento n.º 44/2001 ²⁴⁷.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça declara que um acórdão que reproduz os termos de uma sentença arbitral é abrangido pela exclusão da arbitragem prevista no Regulamento n.º 44/2001 ²⁴⁸, não podendo beneficiar do reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros e circular no espaço judiciário da União em conformidade com as disposições do referido regulamento.

No entanto, tal acórdão pode ser considerado uma decisão, na aceção do artigo 34.º, ponto 3, do mesmo regulamento, suscetível de obstar, no Estado-Membro em que foi proferido, ao reconhecimento de uma decisão proferida por um órgão jurisdicional noutro Estado-Membro, caso esta última seja inconciliável com o referido acórdão. Com efeito, o conceito de «decisão» é objeto de definição lata no Regulamento n.º 44/2001. Por outro lado, o artigo 34.º, ponto 3, deste regulamento prossegue um objetivo específico, concretamente, proteger a integridade da ordem jurídica interna de um Estado-Membro e garantir que a ordem social deste não é perturbada pela obrigação de reconhecer uma sentença de outro Estado-Membro que seja inconciliável com uma decisão proferida, entre as mesmas partes, pelos seus próprios órgãos jurisdicionais.

Todavia, a situação é diferente se a sentença arbitral, cujos termos sejam reproduzidos nesse acórdão, tiver sido proferida em circunstâncias que não teriam permitido a adoção, no respeito das disposições e dos objetivos fundamentais do Regulamento n.º 44/2001, de uma decisão judicial abrangida pelo âmbito de aplicação desse regulamento.

Com efeito, o conjunto dos objetivos prosseguidos pelo referido regulamento reflete-se nos princípios subjacentes à cooperação judiciária em matéria civil na União, entre os quais, nomeadamente, a segurança jurídica para os particulares, a boa administração da justiça, a redução máxima do risco de processos concorrentes e a confiança recíproca na justiça. Por outro lado, a confiança recíproca na justiça na União, na qual se baseiam as regras em matéria de reconhecimento das decisões judiciais previstas no referido regulamento, não abrange as decisões tomadas por tribunais arbitrais, nem as decisões judiciais que reproduzem os seus termos.

Ora, o Tribunal constata que o conteúdo da sentença arbitral em causa no processo principal não podia ter sido objeto de uma decisão judicial abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 44/2001 sem que fossem violadas duas regras fundamentais desse mesmo regulamento

²⁴⁶ Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1).

²⁴⁷ Nos termos do artigo 34.º, ponto 3, do Regulamento n.º 44/2001, uma decisão não será reconhecida, nomeadamente, se for inconciliável com outra decisão proferida quanto às mesmas partes no Estado-Membro requerido.

²⁴⁸ Artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 44/2001.

respeitantes ao efeito relativo de uma cláusula compromissória inserida num contrato de seguro e à litispendência.

Quanto ao efeito relativo de uma cláusula compromissória inserida num contrato de seguro, uma cláusula atributiva de jurisdição acordada entre um segurador e um tomador de seguro não pode ser oposta ao lesado de um dano segurado que pretenda intentar diretamente uma ação contra o segurador, com fundamento em responsabilidade extracontratual, no tribunal do lugar onde ocorreu o facto danoso ou no tribunal do seu domicílio. Consequentemente, um órgão jurisdicional diferente do que já foi chamado a conhecer da ação direta não se deve declarar competente com fundamento nessa cláusula compromissória, de forma a garantir o objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 44/2001, a saber, a proteção das vítimas de um dano relativamente ao segurador em causa. Ora este objetivo ficaria comprometido se um acórdão que reproduz os termos de uma sentença arbitral na qual um tribunal arbitral se tenha declarado competente com fundamento na referida cláusula compromissória pudesse ser considerado uma «decisão proferida entre as mesmas partes no Estado-Membro requerido», na aceção do artigo 34.º, ponto 3, do referido regulamento.

No que respeita à litispendência, as circunstâncias que caracterizam os dois processos principais, em Espanha e no Reino Unido, correspondem precisamente a uma situação em que o órgão jurisdicional chamado a decidir em segundo lugar é obrigado a suspender oficiosamente a instância até que seja determinada a competência do tribunal em que o processo foi instaurado em primeiro lugar, devendo posteriormente, quando essa competência tiver sido determinada, declarar-se incompetente a favor desse órgão jurisdicional²⁴⁹. Com efeito, à data da instauração do processo de arbitragem, já estava pendente um processo perante os órgãos jurisdicionais espanhóis. Este processo envolvia as mesmas partes, nomeadamente, o Estado espanhol e o London P&I Club, sendo que este último já tinha sido notificado das ações cíveis intentadas nos órgãos jurisdicionais espanhóis. Além disso, estes processos têm o mesmo pedido e a mesma causa de pedir, concretamente, a eventual responsabilização do London P&I Club perante o Estado espanhol. Por conseguinte, o Tribunal conclui que incumbe ao órgão jurisdicional que é chamado a proferir um acórdão que reproduza os termos de uma sentença arbitral verificar que as disposições e os objetivos fundamentais do Regulamento n.º 44/2001 são respeitados de forma a evitar uma evasão aos mesmos. Tramitar e concluir um processo arbitral em violação do efeito relativo de uma cláusula compromissória inserida num contrato de seguro e das regras relativas à litispendência corresponde à referida situação de evasão. Assim, uma vez que os órgãos jurisdicionais do Reino Unido em causa não procederam a essa verificação, o acórdão que reproduz os termos da sentença arbitral não pode, no litígio no processo principal, obstar ao reconhecimento de uma decisão emanada de outro Estado-Membro.

Foi igualmente submetida ao Tribunal de Justiça a questão de saber se, em alternativa, em circunstâncias como as do processo principal, o artigo 34.º, ponto 1, do Regulamento n.º 44/2001 poderia constituir um obstáculo ao reconhecimento do despacho de execução de 1 de março de 2019 da Audiência Provincial da Corunha no Reino Unido²⁵⁰. O Tribunal declarou que esta disposição não permite recusar o reconhecimento ou a execução de uma decisão que emane de outro Estado-Membro com fundamento em violação da ordem pública, uma vez que a referida decisão desrespeitaria a autoridade de caso julgado de um acórdão que reproduz os termos de uma sentença arbitral. Com efeito, o legislador da União regulou exaustivamente a questão da autoridade do caso julgado de uma decisão proferida anteriormente no artigo 34.º, pontos 3 e 4, deste regulamento.

²⁴⁹ Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento n.º 44/2001.

²⁵⁰ Nos termos deste artigo, uma decisão não é reconhecida se o reconhecimento for manifestamente contrário à ordem pública do Estado requerido.

2. Regulamento n.º 2201/2003 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental

Acórdão de 1 de agosto de 2022, MPA (Residência habitual — Estado terceiro) (C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria civil — Competência, reconhecimento e execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental — Regulamento (CE) n.º 2201/2003 — Artigos 3.º, 6.º a 8.º e 14.º — Conceito de “residência habitual” — Competência, reconhecimento, execução de decisões e cooperação em matéria de obrigações alimentares — Regulamento (CE) n.º 4/2009 — Artigos 3.º e 7.º — Nacionais de dois Estados-Membros diferentes, residentes num Estado terceiro enquanto agentes contratuais afetos à delegação da União Europeia nesse Estado terceiro — Determinação da competência — Forum necessitatis»

Em 2015, dois agentes contratuais da Comissão Europeia, anteriormente residentes na Guiné-Bissau, mudaram-se para o Togo com os seus filhos menores, em razão da sua afetação à delegação da União Europeia neste Estado terceiro. Uma vez que a mãe é cidadã espanhola e o pai cidadão português, os filhos, nascidos em Espanha, têm dupla nacionalidade espanhola e portuguesa. Após a separação de facto do casal em 2018, a mãe e os filhos continuam a residir no domicílio conjugal no Togo e o pai reside num hotel nesse Estado.

Em 2019, a mãe apresentou um pedido de divórcio num órgão jurisdicional espanhol, acompanhado, entre outros, de pedidos relativos às modalidades de exercício da guarda dos filhos e da responsabilidade parental, bem como à pensão de alimentos para estes. Todavia, esse órgão jurisdicional declarou-se territorialmente incompetente com o fundamento de que as partes não tinham a sua residência habitual em Espanha.

Chamado a pronunciar-se em sede de recurso pela mãe, a Audiencia Provincial de Barcelona (Audiência Provincial de Barcelona, Espanha) decidiu submeter várias questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça a fim de poder decidir, tendo em conta a situação particular dos cônjuges e dos seus filhos, sobre a competência dos órgãos jurisdicionais espanhóis por força dos Regulamentos n.º 2201/2003 ²⁵¹ e n.º 4/2009 ²⁵².

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça esclarece os elementos pertinentes para efeitos da determinação da residência habitual das partes que figura como critério de competência nos referidos regulamentos. Especifica igualmente as condições em que um órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se pode reconhecer a sua competência para decidir em matéria de divórcio, de responsabilidade parental e de obrigações alimentares quando nenhum órgão jurisdicional de um Estado-Membro é normalmente competente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

²⁵¹ Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 (JO 2003, L 338, p. 1).

²⁵² Regulamento (CE) n.º 4/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares (JO 2009, L 7, p. 1).

O conceito de «residência habitual» dos cônjuges, que figura nos critérios de competência alternativos previstos no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 2201/2003, deve ser interpretado de maneira autónoma e uniforme. Caracteriza-se não só pela vontade da pessoa em causa de fixar o centro habitual da sua vida num determinado local mas também por uma presença com um grau suficiente de estabilidade no território do Estado-Membro em questão. A mesma definição é igualmente válida para o conceito de «residência habitual» em matéria de obrigações alimentares, na aceção dos critérios de competência do artigo 3.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 4/2009, devendo este conceito ser orientado pelos mesmos princípios e caracterizado pelos mesmos elementos que no Protocolo de Haia sobre a lei aplicável às obrigações alimentares. A qualidade de agentes contratuais da União dos cônjuges em causa, afetos a uma delegação desta junto de um Estado terceiro e relativamente aos quais se alega que gozam do estatuto diplomático, não é suscetível de influenciar a interpretação do conceito de «residência habitual» na aceção das disposições acima referidas.

Quanto à residência habitual da criança, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2201/2003 em matéria de responsabilidade parental, esta constitui igualmente um conceito autónomo. Exige, pelo menos, uma presença física num dado Estado-Membro, que não tenha de modo nenhum carácter temporário ou ocasional e traduza uma certa integração dessa criança num ambiente social e familiar. A este respeito, a conexão constituída pela nacionalidade da mãe e pela residência desta, antes do seu casamento, no Estado-Membro a que pertence o órgão jurisdicional no qual foi apresentado um pedido em matéria de responsabilidade parental não é pertinente para efeitos de reconhecer a competência desse órgão jurisdicional, ao passo que a circunstância de os filhos menores terem nascido nesse Estado-Membro e possuírem a respetiva nacionalidade é insuficiente.

Esta interpretação do conceito de «residência habitual» poderia levar a que, atendendo às circunstâncias do caso em apreço, nenhum órgão jurisdicional de um Estado-Membro fosse competente, por força das regras gerais de competência do Regulamento n.º 2201/2003, para decidir sobre um pedido de dissolução do vínculo matrimonial e em matéria de responsabilidade parental. Nesse caso, os artigos 7.º e 14.º deste regulamento seriam suscetíveis de autorizar um órgão jurisdicional no qual foi apresentado o pedido a aplicar, respetivamente para uma e outra matéria, as regras de competência de direito interno, embora com um alcance diferente. Em matéria matrimonial, tal competência residual do órgão jurisdicional do Estado-Membro no qual foi apresentado o pedido está excluída quando o requerido é nacional de outro Estado-Membro, sem no entanto se opor à competência dos órgãos jurisdicionais deste último Estado-Membro por força do seu direito interno. Em contrapartida, em matéria de responsabilidade parental, o facto de o requerido ser nacional de outro Estado-Membro não constitui um obstáculo a que o órgão jurisdicional do Estado-Membro no qual foi apresentado o pedido reconheça a sua competência.

Outro regime está previsto em matéria de obrigações alimentares, quando todas as partes no litígio não residem habitualmente num Estado-Membro. Nesse caso, o artigo 7.º do Regulamento n.º 4/2009 estabelece quatro requisitos cumulativos para que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro possa excecionalmente declarar a sua competência por força do estado de necessidade (*forum necessitatis*). Primeiro, o órgão jurisdicional no qual foi apresentado o pedido deve constatar que nenhum órgão jurisdicional de um Estado-Membro é competente por força dos artigos 3.º a 6.º do Regulamento n.º 4/2009. Segundo, o litígio em causa deve estar estreitamente relacionado com um Estado terceiro, o que é o caso quando todas as partes aí residem habitualmente. Terceiro, o requisito de que o processo em causa não possa ser razoavelmente instaurado ou conduzido nesse Estado terceiro ou se revele impossível no Estado terceiro necessita que, atendendo ao caso em apreço, o acesso à justiça no Estado terceiro seja, de direito ou de facto, entravado, nomeadamente por condições processuais discriminatórias ou contrárias ao processo equitativo. Por último, o litígio deve apresentar uma conexão suficiente com o Estado-Membro do órgão jurisdicional no qual foi apresentado o pedido, podendo essa conexão basear-se, nomeadamente, na nacionalidade de uma das partes.

3. Regulamento 2015/848 relativo aos processos de insolvência

Acórdão de 24 de março de 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) 2015/848 — Processos de insolvência — Artigo 3.º, n.º 1 — Competência internacional — Transferência do centro de interesses principais do devedor para outro Estado-Membro após a apresentação do pedido de abertura de um processo de insolvência principal»

A Galapagos, uma sociedade gestora de participações com sede social no Luxemburgo, transferiu a sua administração central para Fareham (Reino Unido) em junho de 2019. Em 22 de agosto de 2019, os seus administradores apresentaram ao juiz britânico ²⁵³ um pedido de abertura de um processo de insolvência. No dia seguinte, esses administradores foram substituídos por um novo administrador que abriu um escritório em Dusseldórfia (Alemanha) para a Galapagos, e procurou, sem sucesso, que fosse retirado esse pedido.

Em seguida, a Galapagos apresentou outro pedido de abertura de um processo de insolvência a seu respeito, desta vez no Amtsgericht Düsseldorf (Tribunal de Primeira Instância de Dusseldórfia, Alemanha), que foi julgado inadmissível com o fundamento de esse órgão jurisdicional não se considerar internacionalmente competente. Esse mesmo órgão jurisdicional foi novamente chamado a pronunciar-se sobre um pedido de abertura de um processo de insolvência, apresentado desta vez por duas outras sociedades credoras da Galapagos. No âmbito deste último pedido, o Amtsgericht Düsseldorf designou um administrador judicial provisório e decretou medidas provisórias, considerando que o centro dos interesses principais da Galapagos se encontrava em Dusseldórfia quando este pedido foi apresentado.

A Galapagos Bidco., que é simultaneamente uma filial e uma credora da Galapagos, interpôs no Landgericht Düsseldorf (Tribunal Regional de Dusseldórfia, Alemanha) um recurso imediato com vista à anulação do despacho do Amtsgericht Düsseldorf por falta de competência internacional do órgão jurisdicional alemão. Tendo sido negado provimento a este recurso, a Galapagos BidCo. recorreu para o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, Alemanha), órgão jurisdicional de reenvio.

O órgão jurisdicional de reenvio indica que a decisão do recurso que lhe foi submetido depende da interpretação do Regulamento 2015/848 ²⁵⁴, e designadamente do seu artigo relativo às regras de competência internacional dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros para conhecer dos processos de insolvência ²⁵⁵. Especificando que, no momento em que submeteu ao Tribunal de Justiça o pedido prejudicial, o tribunal britânico ainda não tinha decidido sobre o primeiro pedido, interroga-se, designadamente, sobre a manutenção da competência exclusiva do órgão jurisdicional de um Estado-Membro inicialmente chamado a pronunciar-se sobre o pedido de abertura de um processo de insolvência principal em caso de transferência do centro dos interesses principais do

²⁵³ No caso em apreço, a High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção da Chancelaria (Tribunal de Comércio e da Propriedade Intelectual, Registo da Insolvência e das Sociedades), Reino Unido].

²⁵⁴ Regulamento (UE) 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo aos processos de insolvência (JO 2015, L 141, p. 19).

²⁵⁵ Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento 2015/848. Em substância, esta disposição prevê que os órgãos jurisdicionais competentes para abrir o processo principal de insolvência são os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em cujo território está situado o centro dos interesses principais do devedor.

devedor para outro Estado-Membro após a apresentação do pedido de abertura desse processo, mas antes de o referido órgão jurisdicional se ter pronunciado sobre o mesmo.

Com o seu acórdão, o Tribunal de Justiça interpreta o Regulamento n.º 2015/848 no sentido de que o órgão jurisdicional de um Estado-Membro ao qual foi submetido um pedido de abertura de um processo principal de insolvência mantém a competência exclusiva para abrir esse processo quando o centro dos interesses principais do devedor é transferido para outro Estado-Membro após a apresentação desse pedido, mas antes de o referido órgão jurisdicional se ter pronunciado sobre o mesmo. Assim, na medida em que o regulamento continue a ser aplicável ao primeiro pedido, um órgão jurisdicional de outro Estado-Membro posteriormente chamado a pronunciar-se sobre um pedido apresentado para os mesmos fins não pode, em princípio, declarar-se competente para abrir um processo principal de insolvência enquanto o primeiro órgão jurisdicional não tiver decidido e declinado a sua competência.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de mais, o Tribunal de Justiça realça, no que se refere à competência internacional dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros para conhecer dos processos de insolvência, que o Regulamento 2015/848, aplicável no caso em apreço, prossegue nos mesmos termos o mesmo objetivo do anterior Regulamento n.º 1346/2000 ²⁵⁶. Por conseguinte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação das regras estabelecidas no Regulamento n.º 1346/2000 em matéria de competência internacional permanece pertinente para efeitos de interpretação do artigo correspondente do Regulamento 2015/848, visado pelo reenvio prejudicial.

Assim, a competência exclusiva atribuída pelos referidos regulamentos aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em cujo território o devedor tem o centro dos seus interesses principais continua nesses órgãos jurisdicionais quando esse devedor desloca o centro dos seus interesses principais para o território de outro Estado-Membro após a apresentação do pedido, mas antes da abertura do processo. O Tribunal de Justiça chega a esta conclusão remetendo para as considerações especificadas na sua jurisprudência anterior ²⁵⁷.

Em seguida, o Tribunal de Justiça examina as consequências dessa manutenção da competência do tribunal de um Estado-Membro inicialmente chamado a pronunciar-se sobre a competência dos tribunais de outro Estado-Membro para conhecer de novos pedidos de abertura de um processo principal de insolvência. Observa que resulta do Regulamento n.º 2015/848 que só pode ser aberto um processo principal e que este produz os seus efeitos em todos os Estados-Membros em que esse regulamento é aplicável. Além disso, incumbe ao tribunal inicialmente chamado a pronunciar-se examinar *ex officio* se é competente e, para o efeito, verificar que o centro dos interesses principais do devedor está situado no território do Estado-Membro a que pertence. Quando essa verificação conduz a uma resposta negativa, o órgão jurisdicional inicialmente chamado a pronunciar-se não deve abrir um processo principal de insolvência. Em contrapartida, se a verificação confirmar a sua competência, qualquer decisão que determine a abertura de um processo de insolvência proferida por esse órgão jurisdicional é reconhecida, em conformidade com o princípio da confiança mútua, em todos os outros Estados-Membros logo que produza efeitos no Estado-Membro de abertura do processo. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais destes últimos Estados-Membros não podem, em princípio, declarar-se competentes para instaurar esse processo enquanto o primeiro órgão jurisdicional não tiver decidido e declinado a sua competência.

²⁵⁶ Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de maio de 2000, relativo aos processos de insolvência (JO 2000, L 160, p. 1), revogado pelo Regulamento 2015/848.

²⁵⁷ Acórdão de 17 de janeiro de 2006, **Staubitz-Schreiber** (C-1/04, [EU:C:2006:39](#)).

Todavia, quando o órgão jurisdicional inicialmente chamado a pronunciar-se é um órgão jurisdicional britânico, se, no termo do período de transição previsto no 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 ²⁵⁸, esse órgão jurisdicional não se tiver pronunciado, o Regulamento 2015/848 já não exige que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, em cujo território se situasse o centro dos interesses principais da Galapagos, se abstivesse de se declarar competente para efeitos da abertura desse processo.

²⁵⁸ JO 2020, L 29, p. 7.

XII. Concorrência ²⁵⁹

1. Abuso de posição dominante (artigo 102.º TFUE) ²⁶⁰

Acórdão de 12 de maio de 2022, *Servizio Elettrico Nazionale e o.* (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

«Reenvio prejudicial — Concorrência — Posição dominante — Exploração abusiva — Artigo 102.º TFUE — Incidência de uma prática sobre o bem-estar dos consumidores e sobre a estrutura do mercado — Prática de exclusão abusiva — Capacidade da prática para produzir um efeito de exclusão — Recurso a meios diferentes daqueles que decorrem de uma concorrência pelo mérito — Impossibilidade para um hipotético concorrente igualmente eficaz de replicar a prática — Existência de uma intenção anticoncorrencial — Abertura à concorrência do mercado da venda de eletricidade — Transferência de informações comercialmente sensíveis no interior de um grupo de empresas com o objetivo de manter uma posição dominante no mercado herdada de um monopólio legal — Imputabilidade do comportamento da filial à sociedade-mãe»

O processo inscreve-se no contexto da liberalização progressiva do mercado da venda de energia elétrica em Itália.

Embora, desde 1 de julho de 2007, todos os utilizadores da rede elétrica italiana, incluindo as famílias e as pequenas e médias empresas, possam escolher o seu fornecedor, num primeiro momento, foi feita uma distinção entre clientes elegíveis para escolherem um fornecedor no mercado livre e clientes do mercado protegido, compostos por particulares e por pequenas empresas que continuavam a estar abrangidos por um regime regulamentado, a saber, o *servizio di maggior tutela* (serviço de melhor proteção), que comporta, designadamente, proteções especiais em matéria de preços. Foi apenas num segundo momento que estes últimos foram autorizados a participar no mercado livre.

Com vista à liberalização do mercado, a ENEL, uma empresa até então verticalmente integrada e titular do monopólio na produção de energia elétrica em Itália e que opera na distribuição desta, foi sujeita a um processo de dissociação das atividades de distribuição e de venda, bem como das marcas (*unbundling*). No termo desse processo, as diferentes fases foram atribuídas a filiais distintas. Assim, foi confiado à E-Distribuzione o serviço de distribuição, a EE foi encarregada do fornecimento de eletricidade no mercado livre e à Servizio Elettrico Nazionale (a seguir «SEN») foi atribuída a gestão do serviço de melhor proteção.

No termo de um inquérito conduzido pela Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), na sua qualidade de autoridade nacional da concorrência, esta adotou, em 20 de dezembro de 2018, uma decisão na qual declarou que era imputável à SEN e à Enel Energia, a partir do mês de janeiro de 2012 e até ao mês de maio de 2017, um abuso de posição dominante, em violação do artigo 102.º TFUE e, em consequência, aplicou-lhes solidariamente uma coima num montante de mais de 93 milhões de euros. O comportamento censurado consistiu em pôr em prática uma estratégia de exclusão que visava transferir a clientela da SEN, enquanto gestor histórico do mercado protegido,

²⁵⁹ O Acórdão de 22 de março de 2022, *Nordzucker e o.* (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)), tem igualmente de ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.2. «Princípio *ne bis in idem*».

²⁶⁰ O Acórdão de 22 de março de 2022, *bpost* (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)), tem igualmente de ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.2. «Princípio *ne bis in idem*».

para a Enel Energia, que opera no mercado livre, com vista a suprir uma partida massiva dos clientes da SEN para novos fornecedores quando da abertura posterior à concorrência do mercado em questão. Para esse fim, segundo a decisão da AGCM, os clientes do mercado protegido foram, designadamente, convidados pela SEN a dar o seu consentimento em receber propostas comerciais relativas ao mercado livre segundo modalidades discriminatórias para as propostas dos concorrentes do grupo ENEL.

O montante da coima foi reduzido para a quantia de cerca de 27,5 milhões de euros em execução das decisões judiciais proferidas em primeira instância no âmbito de recursos interpostos pela ENEL e suas duas filiais da decisão da AGCM. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), no qual estas mesmas sociedades interpuseram recurso, submeteu ao Tribunal de Justiça questões relativas à interpretação e à aplicação do artigo 102.º TFUE em matéria de práticas de exclusão.

Com o seu acórdão, o Tribunal de Justiça fornece precisões sobre as condições nas quais o comportamento de uma empresa pode ser considerado, com fundamento nos seus efeitos anticoncorrenciais, constitutivo de um abuso de posição dominante, quando esse comportamento assenta na exploração de recursos ou de meios próprios à detenção de tal posição no contexto da liberalização de um mercado. Nesta ocasião, o Tribunal de Justiça delimita os critérios de apreciação pertinentes bem como o alcance do ónus da prova que incumbe à autoridade nacional da concorrência em questão que tenha adotado uma decisão com fundamento no artigo 102.º TFUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em resposta às questões relativas ao interesse protegido pelo artigo 102.º TFUE, o Tribunal de Justiça esclarece, em primeiro lugar, os elementos próprios para caracterizar a exploração abusiva de uma posição dominante. Para este efeito, observa, por um lado, que o bem-estar dos consumidores, tanto intermediários como finais, deve ser visto como o que constitui o objetivo último que justifica a intervenção do direito da concorrência para reprimir a exploração abusiva de uma posição dominante no mercado interno ou numa parte substancial deste. No entanto, uma autoridade da concorrência respeita o ónus da prova que lhe incumbe, se demonstrar que uma prática de uma empresa em posição dominante é suscetível de pôr em causa, recorrendo a recursos ou a meios diferentes dos que regem uma competição normal, uma estrutura de concorrência efetiva, sem que seja necessário que esta demonstre que a referida prática tem, além disso, capacidade para causar um prejuízo direto aos consumidores. A empresa dominante em causa pode, no entanto, escapar à proibição enunciada no artigo 102.º TFUE, demonstrando que o efeito de exclusão que pode resultar da prática em causa é contrabalançado, ou mesmo superado, por efeitos positivos para os consumidores.

Por outro lado, o Tribunal recorda que só se pode considerar que um comportamento de uma empresa em posição dominante tem caráter abusivo na condição de se ter demonstrado a sua capacidade para restringir a concorrência, concretamente, para produzir os efeitos de exclusão censurados. Em contrapartida, essa qualificação não exige que se demonstre que o resultado esperado de tal comportamento, que visava excluir os seus concorrentes do mercado em questão, tenha sido alcançado. Nestas condições, a prova produzida por uma empresa em posição dominante da inexistência de efeitos de exclusão concretos não pode ser considerada suficiente, por si só, para afastar a aplicação do artigo 102.º TFUE. Em contrapartida, este elemento pode constituir um indício da incapacidade do comportamento em causa para produzir os efeitos de exclusão alegados, desde que seja corroborado por outros elementos de prova destinados a demonstrar essa incapacidade.

Em segundo lugar, no que respeita às dúvidas manifestadas pelo órgão jurisdicional quanto a ter em conta uma eventual intenção da empresa em causa, o Tribunal recorda que a existência de uma prática de exclusão abusiva por uma empresa em posição dominante deve ser apreciada com fundamento na capacidade dessa prática para produzir efeitos anticoncorrenciais. Daqui decorre que uma autoridade da concorrência não é obrigada a provar a intenção da empresa em causa de excluir os seus concorrentes através de meios ou de recursos diferentes dos que regulam uma concorrência

pelo mérito. O Tribunal precisa, porém, que a prova de tal intenção constitui, no entanto, uma circunstância factual suscetível de ser tida em conta para efeitos da determinação de um abuso de posição dominante.

Em terceiro lugar, o Tribunal fornece os elementos de interpretação solicitados pelo órgão jurisdicional nacional com vista à aplicação do artigo 102.º TFUE a fim de distinguir, de entre as práticas levadas a cabo por uma empresa em posição dominante que assentam na exploração lícita à margem do direito da concorrência, de recursos ou de meios próprios à detenção de tal posição, aquelas que poderiam escapar à proibição enunciada neste artigo, na medida em que estariam abrangidas por uma concorrência normal, e aquelas que, pelo contrário, seriam de considerar «abusivas» na aceção desta disposição.

A este respeito, o Tribunal começa por recordar que o carácter abusivo dessas práticas pressupõe que estas tenham tido a capacidade para produzir os efeitos de exclusão descritos na decisão impugnada. É certo que empresas em posição dominante, independentemente das causas de tal posição, podem defender-se dos seus concorrentes, mas devem, porém, fazê-lo recorrendo unicamente a meios próprios de uma concorrência «normal», isto é, baseada no mérito. Ora, uma prática que não pode ser adotada por um hipotético concorrente igualmente eficaz no mercado em causa, na medida em que assenta na exploração de recursos ou de meios próprios à detenção de uma posição dominante, não se pode considerar abrangida por uma concorrência baseada no mérito. Nestas condições, quando uma empresa perde o monopólio legal que detinha anteriormente num mercado, esta deve abster-se, durante toda a fase de liberalização desse mercado, de recorrer a meios de que dispunha ao abrigo do seu antigo monopólio e que, a esse título, não estão disponíveis para os seus concorrentes, para conservar, a não ser pelo seu próprio mérito, uma posição dominante no mercado em causa recentemente liberalizado.

No entanto, tal prática pode, porém, escapar à proibição enunciada no artigo 102.º TFUE se a empresa em posição dominante em questão demonstrar que essa prática era, quer objetivamente justificada por circunstâncias externas à empresa e proporcionada a essa justificação, quer contrabalançada ou mesmo superada por ganhos em termos de eficácia que aproveitam de modo igual aos consumidores.

Em quarto e último lugar, convidado pelo órgão jurisdicional nacional a precisar as condições que permitem imputar a responsabilidade do comportamento de uma filial à sua sociedade-mãe, o Tribunal declara que, quando uma posição dominante é explorada de forma abusiva por uma ou várias filiais pertencentes a uma unidade económica, a existência dessa unidade é suficiente para considerar que a sociedade-mãe é, também ela, responsável por esse abuso. A existência de tal unidade deve ser presumida se, no momento dos factos, pelo menos praticamente a totalidade do capital dessas filiais era detida, direta ou indiretamente, pela sociedade-mãe. Em tais condições, a autoridade da concorrência não tem de apresentar qualquer prova suplementar, a menos que a sociedade-mãe demonstre que não tinha o poder de definir os comportamentos das suas filiais, agindo estas de maneira autónoma.

2. Auxílios de Estado

Acórdão de 25 de janeiro de 2022 (Grande Secção), *Commission/European Food e o.* (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Artigos 107.º e 108.º TFUE — Tratado bilateral de investimento — Cláusula de arbitragem — Roménia — Adesão à União Europeia — Revogação de um regime de incentivos fiscais antes da adesão — Sentença arbitral que atribui, após a adesão, o pagamento de indemnização — Decisão da Comissão Europeia que declara que esse pagamento constitui um auxílio de Estado incompatível com o mercado interno e que ordena a sua recuperação — Competência da Comissão — Aplicação racione temporis do direito da União — Determinação da data em que o direito de receber o auxílio é conferido ao beneficiário — Artigo 19.º TUE — Artigos 267.º e 344.º TFUE — Autonomia do direito da União»

Em 29 de maio de 2002, o Reino da Suécia e a Roménia celebraram um tratado bilateral de investimento para a promoção e a proteção recíproca dos investimentos (a seguir «TBI»), cujo artigo 2.º, n.º 3, dispõe que cada parte contratante garante, a todo o momento, um tratamento justo e equitativo aos investimentos dos investidores da outra parte contratante. O TBI prevê, além disso, que os diferendos entre os investidores e os países signatários são dirimidos por um tribunal arbitral.

Em 2005, no âmbito das negociações de adesão da Roménia à União Europeia, o Governo romeno revogou um regime nacional de incentivos fiscais que beneficiava certos investidores de regiões desfavorecidas (a seguir «regime de incentivos fiscais»).

Entendendo que, ao revogar o regime de incentivos fiscais, a Roménia tinha violado a sua obrigação de assegurar um tratamento justo e equitativo aos seus investimentos em conformidade com o TBI, vários investidores suecos pediram a constituição de um tribunal arbitral, com vista a obter reparação pelo prejuízo causado. Na sentença arbitral de 11 de dezembro de 2013, esse tribunal condenou a Roménia a pagar aos referidos investidores, a título de indemnização, um montante de cerca de 178 milhões de euros.

Apesar das diferentes advertências pela Comissão Europeia quanto à necessidade de respeitar, nesse processo, as regras e os procedimentos aplicáveis em matéria de auxílios de Estado, as autoridades romenas pagaram a indemnização atribuída pelo tribunal arbitral a favor dos investidores suecos.

Por Decisão de 30 de março de 2015 (a seguir «decisão controvertida») ²⁶¹, a Comissão qualificou o pagamento dessa indemnização de auxílio de Estado incompatível com o mercado interno, proibiu a sua execução e ordenou a recuperação dos montantes já pagos.

Chamado a conhecer de vários recursos, o Tribunal Geral anulou esta decisão ²⁶² com o fundamento de que, em substância, a Comissão tinha aplicado retroativamente as suas competências a factos anteriores à adesão da Roménia à União em 1 de janeiro de 2007. Com efeito, o Tribunal Geral partiu da premissa de que o auxílio em causa tinha sido concedido pela Roménia na data da revogação do regime de incentivos fiscais, a saber, em 2005.

²⁶¹ Decisão (UE) 2015/1470 da Comissão, de 30 de março de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) aplicado pela Roménia — Sentença arbitral Micula contra Roménia, de 11 de dezembro de 2013 (JO 2015, L 232, p. 43).

²⁶² Acórdão de 18 de junho de 2019, *European Food SA e o./Comissão* (T-624/15, T-694/15 e T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

Em segunda instância, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, anula esse acórdão do Tribunal Geral e confirma a competência da Comissão para adotar a decisão controvertida, remetendo o processo ao Tribunal Geral para que este decida sobre os fundamentos e argumentos que lhe foram apresentados relativamente à justeza dessa decisão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Tendo a Comissão adquirido a competência para controlar, ao abrigo do artigo 108.º TFUE, as medidas de auxílio adotadas pela Roménia a partir da sua adesão à União, o Tribunal de Justiça recorda que os auxílios de Estado devem ser considerados concedidos, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, na data em que é conferido ao beneficiário o direito de os receber ao abrigo da legislação nacional aplicável. O elemento determinante para estabelecer essa data é a aquisição, por esses beneficiários, de um direito definitivo de receber o auxílio em causa e do compromisso correspondente, a cargo do Estado, de conceder esse auxílio. Com efeito, é nesse momento que tal medida pode provocar uma distorção da concorrência suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera que o direito à indemnização pelo dano que os investidores suecos alegam ter sofrido, apesar de ter origem na revogação, alegadamente em violação do TBI, do regime de incentivos fiscais pela Roménia, só foi concedido pela sentença arbitral de 11 de dezembro de 2013, que não só declarou a existência desse direito como também quantificou o respetivo montante. Com efeito, só no termo do processo arbitral é que esses investidores puderam obter o pagamento efetivo da indemnização, ainda que esta visasse reparar, parcialmente, o dano que estes alegam ter sofrido durante um período anterior à adesão da Roménia à União.

Assim, tendo em conta o facto de a medida de auxílio em causa ter sido concedida após a adesão da Roménia à União, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a Comissão não era competente *ratione temporis* para adotar a decisão controvertida ao abrigo do artigo 108.º TFUE.

O Tribunal de Justiça esclarece que a questão de saber se a indemnização atribuída pela sentença arbitral é suscetível de constituir um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, está excluída da sua competência em segunda instância, uma vez que não foi examinada pelo Tribunal Geral. Não obstante, a competência da Comissão ao abrigo do artigo 108.º TFUE não pode, em caso algum, depender do resultado do exame desta questão, uma vez que o controlo preventivo exercido pela Comissão em aplicação dessa disposição tem nomeadamente por objeto determinar se a indemnização em causa constitui ou não um auxílio de Estado.

Por último, o Tribunal de Justiça considera que o Tribunal Geral também cometeu um erro de direito ao declarar que o Acórdão Achmea ²⁶³ do Tribunal de Justiça não tem pertinência para o caso em apreço.

No Acórdão Achmea, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 267.º e 344.º TFUE se opõem a um acordo internacional celebrado entre dois Estados-Membros que prevê que um investidor de um desses Estados-Membros pode, em caso de litígio relativo a investimentos no outro Estado-Membro, intentar uma ação contra este último Estado-Membro num tribunal arbitral, cuja competência esse Estado-Membro se comprometeu a aceitar. Com efeito, ao celebrarem tal acordo, os Estados-Membros aceitam subtrair à competência dos seus próprios órgãos jurisdicionais e, por conseguinte, ao sistema jurisdicional de meios processuais que o artigo 19.º, n.º 1, segundo

²⁶³ Acórdão de 6 de março de 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

parágrafo, TUE lhes impõe que estabeleçam nos domínios abrangidos pelo direito da União os litígios que possam dizer respeito à aplicação ou à interpretação desse direito.

Ora, no caso em apreço, é facto assente que a indemnização pedida pelos investidores suecos dizia igualmente respeito aos danos alegadamente sofridos após a data de adesão da Roménia à União, a partir da qual o direito da União, nomeadamente os artigos 107.º e 108.º TFUE, era aplicável a esse Estado-Membro. Nesta medida, não se podia considerar que o litígio submetido ao Tribunal Arbitral estivesse confinado em todos os seus elementos a um período durante o qual a Roménia, que ainda não tinha aderido à União, ainda não estava vinculada pelas regras e princípios decorrentes do Acórdão Achmea. Além disso, é facto assente que esse Tribunal Arbitral não se inclui no sistema jurisdicional da União, uma vez que esse tribunal não se insere no sistema de meios processuais que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE impõe aos Estados-Membros que estabeleçam nos domínios abrangidos pelo direito da União.

Nestas condições, o consentimento da Roménia em relação ao sistema de arbitragem previsto pelo TBI ficou sem objeto na sequência da adesão desse Estado-Membro à União.

Tendo em conta o conjunto destas considerações, o Tribunal de Justiça anula o acórdão recorrido e remete o processo ao Tribunal Geral para que este decida sobre os fundamentos e argumentos que lhe foram apresentados que dizem respeito à justeza da decisão controvertida, em especial a questão de saber se a medida visada por esta preenche, no plano material, as condições enunciadas no artigo 107.º, n.º 1, TFUE ²⁶⁴.

Acórdão de 8 de novembro de 2022 (Grande Secção), Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão (C-885/19 P e C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#))

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Auxílio concedido pelo Grão-Ducado do Luxemburgo — Decisão que declara o auxílio incompatível com o mercado interno e ilegal e que ordena a sua recuperação — Decisão fiscal antecipada (tax ruling) — Vantagem — Natureza Seletiva — Princípio de plena concorrência — Quadro de referência — Direito nacional aplicável — Tributação dita “normal”»

A Fiat Chrysler Finance Europe, anteriormente denominada Fiat Finance and Trade Ltd (a seguir «FFT»), faz parte do grupo automóvel Fiat/Chrysler e presta serviços de tesouraria e de financiamento às sociedades deste grupo estabelecidas na Europa. Por ter a sua sede social no Grão-Ducado do Luxemburgo, a FFT solicitou às autoridades fiscais luxemburguesas que aprovassem um acordo em matéria de preços de transferência. Na sequência deste pedido, as autoridades luxemburguesas adotaram uma decisão antecipada que validou um método de determinação da remuneração de FFT enquanto sociedade integrada, pelos serviços prestados às outras sociedades do grupo Fiat/Chrysler, o que permitia à FFT determinar anualmente o seu lucro tributável a título do imposto sobre as sociedades no Grão-Ducado do Luxemburgo.

²⁶⁴ V., igualmente, Despacho de 21 de setembro de 2022, **Romatsa** (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), no qual o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se a título prejudicial, foi interrogado sobre o âmbito da mesma sentença arbitral de 11 de dezembro de 2013 que é objeto da Decisão (UE) 2015/1470 da Comissão. Neste despacho, o Tribunal de Justiça declara que o direito da União, em especial os seus artigos 267.º e 344.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro chamado a pronunciar-se sobre a execução coerciva de uma sentença arbitral que foi objeto da Decisão (UE) 2015/1470 da Comissão, de 30 de março de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) aplicado pela Roménia — Sentença arbitral Micula contra Roménia, de 11 de dezembro de 2013, tem de afastar esta sentença e, por conseguinte, não pode de modo nenhum proceder à sua execução para permitir que aos seus beneficiários sejam pagas as indemnizações que lhes concede.

Por Decisão de 21 de outubro de 2015 ²⁶⁵ (a seguir «decisão controvertida»), a Comissão considerou que esta decisão antecipada constituía um auxílio ao funcionamento incompatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º TFUE. Constatou, além disso, que o Grão-Ducado do Luxemburgo não lhe tinha notificado o respetivo projeto e não tinha assim respeitado a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE. A Comissão ordenou conseqüentemente a recuperação deste auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno.

O Grão-Ducado do Luxemburgo e a FFT interpuseram, cada um, recurso de anulação desta decisão. Negando provimento a estes recursos ²⁶⁶, o Tribunal Geral validou, em especial, a abordagem da Comissão segundo a qual, perante um sistema fiscal que prossegue o objetivo de tributar os lucros de todas as sociedades residentes, estejam ou não integradas, justifica-se a aplicação do princípio de plena concorrência para efeitos da definição do sistema de referência, independentemente de este princípio ter ou não sido incorporado no direito nacional.

Tendo a FFT e a Irlanda, cada uma, interposto recurso de anulação do Acórdão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, anula o acórdão do Tribunal Geral e, em seguida, pronunciando-se definitivamente sobre o litígio, anula igualmente a decisão controvertida. Neste contexto, o Tribunal de Justiça apresenta novas concretizações sobre a questão de saber se decisões fiscais antecipadas concedidas pelas autoridades fiscais dos Estados-Membros que avalizam metodologias de determinação dos preços de transferência podem constituir auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça recorda que, no âmbito da análise de medidas fiscais sob a perspetiva do direito da União Europeia em matéria de auxílios de Estado, o exame do requisito da vantagem seletiva implica, num primeiro momento, que se determine o sistema de referência, a saber, o regime fiscal «normal» aplicável no Estado-Membro em causa, e que se demonstre, num segundo momento, que a medida fiscal em causa derroga este sistema de referência, uma vez que introduz diferenciações entre operadores económicos que se encontram, atendendo ao objetivo prosseguido por este último, numa situação factual e jurídica comparável, sem no entanto existirem justificações à luz da natureza ou da estrutura do sistema em questão.

Mais concretamente, a determinação do quadro de referência, que deve ser efetuada no final de um debate contraditório com o Estado-Membro em causa, deve decorrer de um exame objetivo do conteúdo, da articulação e dos efeitos concretos das normas aplicáveis ao abrigo do direito nacional e, fora dos domínios nos quais tenha havido harmonização no direito da União, essa determinação deve ser feita, como sucede com a fiscalidade direta, apenas à luz do direito nacional aplicável no Estado-Membro em causa. Com efeito, é o Estado-Membro em causa que determina, através do exercício das suas competências próprias em matéria de fiscalidade direta e no respeito da sua autonomia fiscal, as características constitutivas do imposto, as quais definem, em princípio, o sistema de referência ou o regime fiscal «normal», a partir do qual há que analisar o requisito relativo à seletividade. É o que sucede nomeadamente com a determinação da matéria coletável do imposto e com o seu facto gerador.

²⁶⁵ Decisão (UE) 2016/2326 da Comissão, de 21 de outubro de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) concedido pelo Luxemburgo à Fiat (JO 2016, L 351, p. 1).

²⁶⁶ Acórdão de 24 de setembro de 2019, **Luxemburgo e Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão** (T-755/15 e T-759/15, [EU:T:2019:670](#)).

É à luz destas considerações que o Tribunal de Justiça examina se, no caso concreto, ao homologar a metodologia da Comissão, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando determinou o sistema de referência.

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça especifica que a questão de saber se o Tribunal Geral delimitou de forma adequada o sistema de referência pertinente e por, extensão, aplicou corretamente o princípio de plena concorrência é uma questão de qualificação jurídica do direito nacional que pode ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça constata que, quando definiu o sistema de referência para determinar se a decisão antecipada em causa concede uma vantagem seletiva à empresa que dela beneficiou, a Comissão não procedeu a uma comparação com o sistema de tributação habitualmente aplicável no Estado-Membro em causa, no termo de um exame objetivo do conteúdo, da articulação e dos efeitos concretos das normas aplicáveis ao abrigo do direito nacional deste Estado. Com efeito, a Comissão aplicou um princípio de plena concorrência diferente daquele que está definido no direito luxemburguês, tendo-se limitado a identificar a expressão abstrata deste princípio no objetivo prosseguido pelo sistema geral do imposto sobre as sociedades do Luxemburgo, e a examinar a decisão antecipada em causa sem tomar em consideração o modo como o referido princípio está concretamente incorporado neste direito no que se refere em especial às sociedades integradas.

Daqui resulta que o Tribunal Geral, por um lado, ao homologar semelhante abordagem, cometeu um erro de direito quando aplicou o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, quando aceitou que a Comissão pudesse invocar regras que não fazem parte do direito luxemburguês, violou as disposições do TFUE relativas à adoção pela União Europeia de medidas de aproximação das legislações dos Estados-Membros em matéria de fiscalidade direta, em especial o artigo 114.º, n.º 2, e o artigo 115.º TFUE.

A este respeito, o Tribunal de Justiça começa por sublinhar que, não havendo harmonização a este respeito no direito da União, a eventual fixação dos métodos e dos critérios que permitem determinar um resultado de «plena concorrência» enquadra-se no poder de apreciação dos Estados-Membros. Daqui resulta que só as disposições nacionais são pertinentes para analisar a questão de saber se determinadas transações devem ser examinadas à luz do princípio da plena concorrência e, sendo caso disso, se os preços de transferência, que constituem a matéria coletável dos rendimentos tributáveis devidos por um contribuinte e a sua repartição entre os Estados em causa, se afastam ou não de um resultado de plena concorrência.

Em seguida, o Tribunal de Justiça nota que o Grão-Ducado do Luxemburgo previu regras específicas para determinar uma remuneração de plena concorrência em relação às sociedades de financiamento de grupo, como a FFT, as quais, no entanto, a Comissão não tomou em consideração quando analisou o sistema de referência e, por extensão, a existência de uma vantagem seletiva concedida à FFT.

Por último, o Tribunal de Justiça especifica que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou em primeira instância, o Acórdão *Bélgica e Forum 187/Comissão*²⁶⁷ não corrobora a posição segundo a qual o princípio de plena concorrência é aplicável quando o direito fiscal nacional pretenda tributar as sociedades integradas e as sociedades autónomas do mesmo modo, independentemente da questão de saber se, e de que forma, este princípio está incorporado neste direito. Com efeito, nesse processo, foi à luz das regras de tributação enunciadas no direito nacional pertinente, a saber, o

²⁶⁷ Acórdão de 22 de junho de 2006, *Bélgica e Forum 187/Comissão* (C-182/03 e C-217/03, [EU:T:2006:416](#)).

direito belga, que o Tribunal de Justiça concluiu que havia que recorrer ao princípio de plena concorrência.

Atendendo ao que precede, o Tribunal de Justiça anula o acórdão recorrido, considera que o litígio está em condições de ser julgado e, pronunciando-se sobre este, anula a decisão controvertida por o erro cometido pela Comissão quando determinou as regras efetivamente aplicáveis ao abrigo do direito nacional pertinente e, por conseguinte, identificou a tributação dita “normal” à luz da qual devia ser apreciada a decisão antecipada em causa, viciar todo o raciocínio relativo à existência de uma vantagem seletiva. O Tribunal de Justiça constata, em especial, que a anulação do acórdão do Tribunal Geral devido ao erro de direito cometido por este último não pode ser evitada pelo facto de a Comissão também ter incluído na decisão impugnada, a título subsidiário, um raciocínio assente no artigo 164.º, n.º 3, do Código dos Impostos luxemburguês e na respetiva Circular 164/2. Com efeito, o Tribunal de Justiça declara que este raciocínio se limita a remeter para a análise efetuada a título principal pela Comissão, respeitante à aplicação correta do sistema de referência, pelo que só aparentemente retifica o erro que a Comissão cometeu na identificação do sistema de referência que devia ter constituído a base da sua análise relativa à existência de uma vantagem seletiva.

XIII. Aproximação das legislações

1. Propriedade intelectual e industrial ²⁶⁸

Acórdão de 24 de março de 2022, Austro-Mechana (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

«Reenvio prejudicial — Harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade de informação — Diretiva 2001/29/CE — Artigo 2.º — Reprodução — Artigo 5.º, n.º 2, alínea b) — Exceção de cópia privada — Conceito de “qualquer meio” — Servidores pertencentes a terceiros disponibilizados a pessoas singulares para uso privado — Compensação equitativa — Regulamentação nacional que não sujeita os prestadores de serviços de computação na nuvem à taxa a título da cópia privada»

A Austro-Mechana ²⁶⁹ é uma sociedade de gestão coletiva de direitos de autor que explora os direitos de remuneração legalmente devidos ao abrigo da exceção de cópia privada ²⁷⁰. Intentou no Handelsgericht Wien (Tribunal de Comércio de Viena, Áustria) contra a Strato AG, uma prestadora de serviços de armazenamento na nuvem (*cloud*), uma ação em cujo âmbito pede que aquela remuneração lhe seja paga. Este órgão jurisdicional julgou o pedido improcedente, por considerar que a Strato não cede suportes de gravação aos seus clientes, prestando-lhes, ao invés, um serviço de armazenamento em linha.

Chamado a conhecer do processo em sede de recurso, o Oberlandesgericht Wien (Tribunal Regional Superior de Viena, Áustria) perguntou ao Tribunal de Justiça se o armazenamento de conteúdos no âmbito da computação na nuvem está abrangido pela exceção de cópia privada prevista no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/29 ²⁷¹.

O Tribunal de Justiça declara que a exceção de cópia privada se aplica às cópias de obras num servidor num espaço de armazenamento que o prestador de um serviço de computação na nuvem disponibiliza a um utilizador. Todavia, os Estados-Membros não têm a obrigação de sujeitar os prestadores de serviços de armazenamento na nuvem ao pagamento de uma compensação equitativa a título desta exceção, desde que o pagamento de uma compensação equitativa em benefício dos titulares de direitos esteja previsto de outra forma.

²⁶⁸ O Acórdão de 26 de abril de 2022, **Polónia/Parlamento e Conselho** (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)), deve igualmente ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.3. «Liberdade de expressão e direito à informação».

²⁶⁹ Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH.

²⁷⁰ A exceção de cópia privada é uma exceção ao direito exclusivo dos autores de autorizar ou proibir a reprodução das suas obras. Diz respeito às reproduções em qualquer meio efetuadas por uma pessoa singular para uso privado e sem fins comerciais diretos ou indiretos.

²⁷¹ Os Estados-Membros podem prever semelhante exceção, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, alínea b) da Diretiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação (JO 2001, L 167, p. 10). Neste caso, estes Estados devem assegurar-se de que os titulares dos direitos recebem uma compensação equitativa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, a Diretiva 2001/29 prevê que a exceção de cópia privada se aplica às reproduções em qualquer meio efetuadas ²⁷². O Tribunal pronuncia-se sobre a aplicabilidade desta exceção às cópias de obras na nuvem.

No que se refere ao conceito de «reprodução», o Tribunal esclarece que a realização de uma cópia de segurança de uma obra num espaço de armazenamento na nuvem constitui uma reprodução dessa obra. Com efeito, o carregamento (*upload*) de uma obra na nuvem consiste em armazenar uma cópia desta.

No que diz respeito aos termos «qualquer meio», o Tribunal salienta que estes se referem à totalidade de meios nos quais uma obra protegida pode ser reproduzida, incluindo os servidores utilizados no âmbito da computação na nuvem. A este respeito, não é determinante que o servidor pertença a um terceiro. Assim, a exceção de cópia privada pode aplicar-se a reproduções efetuadas por uma pessoa singular com o auxílio de um dispositivo que pertence a um terceiro. Além disso, um dos objetivos da Diretiva 2001/29 consiste em evitar que a proteção dos direitos de autor na União fique ultrapassada ou se torne obsoleta devido ao desenvolvimento tecnológico. Este objetivo ficaria comprometido se as exceções e as limitações à proteção dos direitos de autor fossem interpretadas de tal forma que excluíssem os meios de comunicação digitais e os serviços de computação na nuvem.

Por conseguinte, o conceito de «qualquer meio» abrange um servidor no qual o prestador de um serviço de computação na nuvem disponibiliza a um utilizador um espaço de armazenamento.

Em segundo lugar, o Tribunal pronuncia-se sobre a sujeição dos prestadores de serviços de armazenamento na nuvem ao pagamento de uma compensação equitativa e considera, em substância, que, no estado atual do direito da União, semelhante sujeição está abrangida pela margem de apreciação reconhecida ao legislador nacional para circunscrever os diferentes elementos do regime de compensação equitativa.

A este respeito, recorda que os Estados-Membros que implementam a exceção de cópia privada devem prever um regime de compensação equitativa destinado a indemnizar os titulares de direitos.

No que se refere ao devedor da compensação equitativa, é em princípio à pessoa que efetua a cópia privada, a saber, o utilizador dos serviços de armazenamento no âmbito da computação na nuvem, que cabe financiar a compensação.

Todavia, em caso de dificuldades práticas relacionadas com a identificação dos utilizadores finais, os Estados-Membros podem criar uma taxa a título da cópia privada que fica a cargo do produtor ou do importador dos servidores através dos quais os serviços de computação na nuvem são oferecidos a pessoas que atuam a título privado. Esta taxa repercutir-se-á economicamente no comprador de tais servidores e será, afinal, suportada pelo utilizador privado que utiliza esses equipamentos ou ao qual é prestado um serviço de reprodução.

Quando da fixação da taxa a título de cópia privada, os Estados-Membros podem tomar em consideração a circunstância de certos aparelhos e suportes poderem ser utilizados para efetuar cópias privadas no âmbito da computação na nuvem. No entanto, cabe-lhes assegurar que a taxa assim paga, na medida em que incide sobre vários aparelhos e suportes no âmbito do processo único de cópia privada, não excede o possível dano sofrido pelos titulares de direitos.

²⁷² Artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/29.

Por conseguinte, a Diretiva 2001/29 não se opõe a uma regulamentação nacional que não sujeita os prestadores de serviços de armazenamento na nuvem ao pagamento de uma compensação equitativa, desde que essa regulamentação preveja o pagamento de uma compensação equitativa de outra forma.

Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Louboutin (Utilização de um sinal contrafeito num sítio de comércio eletrónico) (C-148/21 e C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

«Reenvio prejudicial — Marca da União Europeia — Regulamento (UE) 2017/1001 — Artigo 9.º, n.º 2, alínea a) — Direitos conferidos pela marca da União Europeia — Conceito de “utilização” — Operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra um sítio de comércio eletrónico — Anúncios publicados nesse sítio de comércio eletrónico por vendedores terceiros que utilizam, nesses anúncios, um sinal idêntico a uma marca de outrem para produtos idênticos àqueles para os quais esta está registada — Sinal que é percebido no sentido de que faz parte integrante da comunicação comercial deste operador — Modo de apresentação dos anúncios que não permite distinguir claramente as ofertas do referido operador das ofertas de vendedores terceiros»

Desde 2016 que C. Louboutin, *designer* francês de calçado e de malas de mão de luxo, é titular de um registo de uma marca da União Europeia de uma cor vermelha, aplicada na sola exterior de um sapato de salto alto.

A Amazon explora sítios Internet de venda em linha de produtos variados que propõe tanto diretamente, em seu nome e por conta própria, como indiretamente, fornecendo um sítio de comércio eletrónico a vendedores terceiros. Este operador oferece igualmente aos terceiros vendedores serviços complementares de armazenamento e de expedição dos seus produtos.

C. Louboutin constatou que, nestes sítios Internet, são regularmente publicados anúncios de vendas respeitantes a sapatos de solas vermelhas que, em seu entender, dizem respeito a produtos cuja comercialização é efetuada sem o seu consentimento. Invocando uma violação dos direitos exclusivos conferidos pela marca em causa, C. Louboutin intentou então duas ações de contrafação contra a Amazon no Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo, Luxemburgo) ²⁷³ e no Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (Tribunal das Empresas de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica) ²⁷⁴.

Estes órgãos jurisdicionais decidiram então submeter, cada um, ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais.

Em substância, interrogaram o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o Regulamento sobre a marca da União Europeia ²⁷⁵ deve ser interpretado no sentido de que o operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra, para além das suas próprias ofertas de venda, um sítio de comércio eletrónico, pode ser considerado um utilizador, ele próprio, de um sinal idêntico a uma marca da União Europeia de outrem para produtos idênticos àqueles para os quais esta marca está

²⁷³ Processo C-148/21.

²⁷⁴ Processo C-184/21.

²⁷⁵ Mais precisamente, o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (UE) 2017/1001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2017, sobre a marca da União Europeia (JO 2017, L 154, p. 1).

registada, quando vendedores terceiros coloquem à venda, sem o consentimento do titular da referida marca, esse tipo de produtos que ostentem esse sinal, nesse sítio de comércio.

Os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em especial, se a este respeito são pertinentes o facto de esse operador recorrer a um modo de apresentação uniforme das ofertas publicadas no seu sítio Internet, exibindo em simultâneo os anúncios relativos aos produtos que vende em seu nome e por conta própria e os anúncios relativos a produtos colocados à venda por vendedores terceiros no referido sítio de comércio, o facto de exibir o seu próprio logótipo de distribuidor de prestígio em todos esses anúncios e o facto de oferecer aos vendedores terceiros, no âmbito da comercialização dos seus produtos, serviços complementares que consistem em prestar-lhes apoio na apresentação dos seus anúncios, bem como no armazenamento e na expedição dos produtos propostos no mesmo sítio de comércio. Neste contexto, os órgãos jurisdicionais de reenvio interrogam-se também sobre a questão de saber se há, eventualmente, que tomar em consideração a percepção dos utilizadores do sítio Internet em causa.

Reunido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de prestar esclarecimentos importantes sobre a questão da responsabilidade direta do operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra um sítio de comércio eletrónico no âmbito de violações dos direitos do titular de uma marca da União Europeia que resultam do facto de um sinal idêntico a essa marca figurar em anúncios dos vendedores terceiros publicados nesse sítio de comércio eletrónico.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Recorde-se que, nos termos do Regulamento sobre a marca da União, o registo de uma marca confere ao seu titular o direito de proibir que terceiros façam uso, no decurso de operações comerciais, de qualquer sinal idêntico a essa marca para produtos ou serviços idênticos àqueles para os quais a marca foi registada.

O Tribunal de Justiça começa por salientar que o conceito de «façam uso» não está definido no Regulamento sobre a marca da União Europeia. No entanto, esta expressão implica, por um lado, um comportamento ativo e um domínio, direto ou indireto, do ato que constitui o uso. Com efeito, só um terceiro que tenha esse domínio está efetivamente em condições de cessar o uso de uma marca feito sem o consentimento do seu titular.

Por outro lado, o uso por um terceiro de um sinal idêntico ou semelhante à marca do titular implica, no mínimo, que este último faça uso do sinal no âmbito da sua própria comunicação comercial. Deste modo, uma pessoa pode permitir que os seus clientes façam uso de sinais idênticos ou semelhantes a marcas, sem ela própria fazer uso dos referidos sinais. Foi assim que o Tribunal de Justiça considerou, no que se refere a um operador de um sítio de comércio eletrónico, que o uso de sinais idênticos ou semelhantes a marcas, nas ofertas de venda exibidas nesse sítio, é feito unicamente pelos clientes vendedores desse operador e não por este, uma vez que este último não utiliza esse sinal no âmbito da sua própria comunicação comercial.

No entanto, o Tribunal de Justiça observa que, no âmbito da sua jurisprudência anterior, não lhe foi submetida nenhuma questão sobre o impacto que resulta do facto de o sítio Internet de vendas em linha em causa integrar, além do sítio de comércio eletrónico, ofertas de venda do próprio operador desse sítio, ao passo que os presentes processos têm precisamente por objeto esse impacto. Assim, no caso em apreço, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam se, além do vendedor terceiro, o operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra um sítio de comércio eletrónico, como a Amazon, faz igualmente uso, na sua própria comunicação comercial, de um sinal idêntico a uma marca de outrem para produtos idênticos àqueles para os quais essa marca está registada, podendo assim ser responsabilizado pela violação dos direitos do titular dessa marca, quando esse vendedor terceiro coloque à venda nesse sítio de comércio semelhantes produtos que ostentem esse sinal.

O Tribunal constata que esta questão se coloca independentemente do facto de o papel desse operador poder, sendo caso disso, ser apreciado sob o ângulo de outras normas jurídicas, e que,

embora a apreciação desse uso pelo operador caiba, em última instância, ao juiz nacional, essa apreciação pode fornecer elementos de interpretação do direito da União que lhe podem ser úteis a este respeito.

A este propósito, no que se refere à comunicação comercial, o Tribunal esclarece que o uso de um sinal idêntico à marca de outrem pelo operador de um sítio Internet que integra um sítio de comércio eletrónico na sua própria comunicação comercial pressupõe que, aos olhos de terceiros, esse sinal faça parte integrante desta última e que, por conseguinte, esteja incluído na sua atividade.

Neste contexto, o Tribunal recorda que, numa situação na qual o prestador de um serviço utiliza um sinal idêntico ou semelhante a uma marca de outrem para promover produtos que um dos seus clientes comercializa com o apoio deste serviço, esse prestador faz ele próprio uso desse sinal quando o utiliza de tal modo que se estabelece um nexo entre o referido sinal e os serviços prestados pelo referido prestador.

Assim, o Tribunal já considerou que semelhante prestador não usa, ele próprio, um sinal idêntico ou semelhante a uma marca de outrem quando o serviço prestado por este não é comparável a um serviço que visa promover a comercialização de produtos que ostentam esse sinal e não implica a constituição de um nexo entre esse serviço e o referido sinal, uma vez que o prestador em questão não aparece perante o consumidor, o que exclui qualquer associação entre os seus serviços e o sinal em causa.

Em contrapartida, o Tribunal declarou que semelhante nexo existe quando, com o apoio de um serviço de referenciamento na Internet e a partir de uma palavra-chave idêntica a uma marca de outrem, o operador de um sítio de comércio eletrónico faz publicidade a produtos dessa marca colocados à venda pelos seus clientes no seu sítio de comércio eletrónico. Com efeito, essa publicidade cria, para os internautas que fazem uma pesquisa a partir dessa palavra-chave, uma associação evidente entre esses produtos de marca e a possibilidade de estes serem comprados através do referido sítio. É por este motivo que o titular desta marca pode proibir esse operador de fazer semelhante uso quando essa publicidade viole o direito de marca pelo facto de não permitir ou de só dificilmente permitir que o internauta normalmente informado e razoavelmente atento saiba se os referidos produtos provêm do titular desta marca ou de uma empresa economicamente ligada a este ou, pelo contrário, de um terceiro.

Daqui, o Tribunal deduz que, para determinar se o operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra um sítio de comércio eletrónico utiliza, ele próprio, um sinal idêntico a uma marca de outrem, que figura nos anúncios relativos a produtos propostos por terceiros vendedores nesse sítio de comércio eletrónico, há que apreciar se um utilizador normalmente informado e razoavelmente atento desse sítio Internet estabelece um nexo entre os serviços desse operador e o sinal em causa.

Nesta perspetiva, para apreciar se se pode considerar que um anúncio, publicado no referido sítio de comércio por um vendedor terceiro ativo neste último, que utiliza um sinal idêntico a uma marca de outrem faz parte integrante da comunicação comercial do operador do referido sítio Internet, há que verificar se esse anúncio é suscetível de estabelecer um nexo entre os serviços oferecidos por esse operador e o sinal em causa, pelo facto de um utilizador poder crer que é o operador que comercializa, em seu nome e por conta própria, o produto para o qual é utilizado o sinal em causa.

O Tribunal sublinha que, no âmbito desta apreciação global das circunstâncias concretas, assumem especial importância, nomeadamente, o modo de apresentação dos anúncios, tanto individualmente como no seu conjunto, no sítio Internet em causa, bem como a natureza e a diversidade dos serviços fornecidos pelo operador deste.

No que respeita, por um lado, ao modo de apresentação dos anúncios, o direito da União obriga a que a exibição dos anúncios na Internet seja transparente, de maneira a permitir que um utilizador normalmente informado e razoavelmente atento distinga facilmente as ofertas provenientes do operador do sítio Internet das de vendedores terceiros ativos no sítio de comércio eletrónico. Ora, o

Tribunal de Justiça considera que o recurso pelo operador a um modo de apresentação uniforme das ofertas publicadas, exibindo em simultâneo os seus próprios anúncios e os anúncios de vendedores terceiros e apresentando o seu próprio logótipo de distribuidor de prestígio tanto no seu sítio Internet como em todos esses anúncios, é suscetível de tornar difícil essa distinção e de dar assim a impressão de que é o operador que comercializa, em seu nome e por conta própria, os produtos colocados à venda por esses vendedores terceiros.

Por outro lado, a natureza e a diversidade dos serviços prestados pelo operador de um sítio de comércio eletrónico aos vendedores, nomeadamente os que consistem no armazenamento, na expedição e na gestão das devoluções dos referidos produtos, também podem dar a impressão, a um utilizador normalmente informado e razoavelmente atento, de que esses produtos são comercializados pelo operador, e assim criar um nexo, aos olhos desses utilizadores, entre estes serviços e os sinais que figuram nesses produtos e nos anúncios de vendedores terceiros.

Em conclusão, o Tribunal de Justiça declara que o operador de um sítio Internet de vendas em linha que integra, para além das suas próprias ofertas de venda, um sítio de comércio eletrónico, é suscetível de ser considerado, ele próprio, utilizador de um sinal idêntico a uma marca da União Europeia de outrem para produtos idênticos àqueles para os quais esta marca está registada quando vendedores terceiros coloquem à venda, nesse sítio de comércio, sem o consentimento do titular da referida marca, esse tipo de produtos que ostentem esse sinal, se um utilizador normalmente informado e razoavelmente atento desse sítio estabelecer um nexo entre os serviços desse operador e o sinal em questão, o que sucede nomeadamente quando, atendendo a todos os elementos que caracterizam a situação em causa, semelhante utilizador possa ter a impressão de que é o referido operador que comercializa, ele próprio, em seu nome e por conta própria, os produtos que ostentam o referido sinal. O Tribunal acrescenta que são pertinentes a este respeito:

- o facto de esse operador recorrer a um modo de apresentação uniforme das ofertas publicadas no seu sítio Internet, exibindo em simultâneo os anúncios relativos aos produtos que vende em seu nome e por conta própria e os anúncios relativos aos produtos colocados à venda por vendedores terceiros no referido sítio de comércio,
- o facto de exibir o seu próprio logótipo de distribuidor de prestígio em todos esses anúncios,
- e o facto de oferecer a vendedores terceiros, no âmbito da comercialização dos produtos que ostentam o sinal em causa, serviços complementares que consistem nomeadamente no armazenamento e na expedição desses produtos.

2. Produtos do tabaco

Acórdão de 22 de fevereiro de 2022 (Grande Secção), Stichting Rookpreventie Jeugd e o. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2014/40/UE — Fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco — Produtos que não respeitam os níveis máximos de emissão — Proibição de comercialização — Método de medição — Cigarros com filtro com orifícios de ventilação — Medição das emissões com base em normas ISO — Normas não publicadas no Jornal Oficial da União Europeia — Conformidade com as exigências de publicação previstas no artigo 297.º, n.º 1, TFUE, lido à luz do princípio da segurança jurídica — Conformidade com o princípio da transparência»

Em julho e agosto de 2018, a Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundação para a Prevenção do Tabagismo entre os Jovens, Países Baixos) e outras catorze entidades (a seguir «recorrentes») apresentaram um pedido de intimação à Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit (Autoridade Neerlandesa para a Segurança dos Produtos Alimentares e dos Produtos de Consumo). Os

recorrentes pediam a essa autoridade que, por um lado, se certificasse de que os cigarros com filtro propostos aos consumidores nos Países Baixos cumpriam, quando utilizados em conformidade com o fim a que se destinam, os níveis máximos de emissão de alcatrão, de nicotina e de monóxido de carbono fixados pela Diretiva 2014/40²⁷⁶ e, por outro, ordenasse aos fabricantes, importadores e distribuidores de tabaco, que retirassem do mercado os cigarros com filtro que não cumprissem estes níveis de emissão.

A decisão de indeferimento deste pedido foi objeto de recurso administrativo interposto pelos recorrentes junto do Secretário de Estado. Após esta reclamação ter sido considerada improcedente, os recorrentes interpuseram recurso judicial no Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primeira Instância de Roterdão, Países Baixos). Estes alegavam que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40²⁷⁷ não impõe o recurso a um determinado método de medição dos níveis de emissão e que resulta, entre outros, de diversos estudos, que deve ser aplicado outro método de medição (dito «*Canadian intense*») para determinar os níveis exatos de emissão para os cigarros com filtro utilizados em conformidade com o fim a que se destinam.

O Tribunal de Primeira Instância de Roterdão submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo, nomeadamente, à validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao princípio da transparência²⁷⁸, a várias disposições do direito da União²⁷⁹, e por referência à Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco²⁸⁰.

Com o seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça confirma a validade desta disposição, considerando que a mesma está em conformidade, nomeadamente, com os princípios e as disposições do direito da União e do direito internacional visados pelo reenvio prejudicial²⁸¹.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal considera que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, os níveis máximos de emissão fixados por esta diretiva para os cigarros destinados a ser comercializados ou fabricados nos Estados-Membros, devem ser medidos em aplicação dos métodos de medição resultantes das normas ISO a que se refere esta disposição. Com efeito, esta remete de maneira imperativa para essas normas ISO e não menciona nenhum outro método de medição.

²⁷⁶ Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1). O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê os níveis máximos de emissão de alcatrão, de nicotina e de monóxido de carbono para os cigarros comercializados ou fabricados nos Estados-Membros (a seguir «níveis máximos de emissão fixados pela Diretiva 2014/40»).

²⁷⁷ Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, «[a]s emissões nicotina e monóxido de carbono dos cigarros são medidas segundo a norma ISO 4387 para o alcatrão, a norma ISO 10315 para a nicotina e a norma ISO 8454 para o monóxido. A exatidão das medições relativas ao alcatrão, à nicotina e ao monóxido de carbono é determinada segundo a norma ISO 8243».

²⁷⁸ Previsto no artigo 1.º, segundo parágrafo, e no artigo 10.º, n.º 3, TUE, no artigo 15.º, n.º 1, e no artigo 298.º, n.º 1, TFUE, bem como no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

²⁷⁹ Artigo 114.º, n.º 3, e artigo 297.º, n.º 1, TFUE, Regulamento (UE) n.º 216/2013 do Conselho, de 7 de março de 2013, relativo à publicação eletrónica do *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2013, L 69, p. 1), e os artigos 24.º e 35.º da Carta.

²⁸⁰ Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco (a seguir «CQCT»), celebrada em Genebra, em 21 de maio de 2003, da qual são partes a União Europeia e os seus Estados-Membros.

²⁸¹ Nomeadamente, o artigo 5.º, n.º 3, da CQCT.

Em segundo lugar, o Tribunal começa por analisar a validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao princípio da transparência. A este respeito, salienta que, na hipótese de esta disposição remeter para as normas ISO que não foram objeto de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, não prevê nenhuma restrição quanto ao acesso a essas normas, incluindo submetendo esse acesso à apresentação de um pedido formulado ao abrigo das disposições relativas ao acesso do público aos documentos das instituições europeias ²⁸². No que respeita, em seguida, à validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao Regulamento n.º 216/2013 ²⁸³, o Tribunal observa que a legalidade interna desta diretiva, ao abrigo da jurisprudência, não pode ser apreciada por referência a este regulamento. Por último, relativamente à validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao artigo 297.º, n.º 1, TFUE ²⁸⁴, lido à luz do princípio da segurança jurídica, o Tribunal salienta que o legislador da União pode remeter, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas quando a sua ação implica escolhas de natureza política, económica e social e quando é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas, nos atos que adota, para normas técnicas estabelecidas por um organismo de normalização, como a Organização Internacional de Normalização (ISO).

Todavia, o Tribunal especifica que o princípio da segurança jurídica exige que a remissão para tais normas seja clara, precisa e previsível nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar em situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União. No caso em apreço, o Tribunal considera que, na medida em que a remissão feita pelo artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 para as normas ISO está em conformidade com este requisito e em que esta diretiva foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, o simples facto de essa disposição remeter para normas ISO que, nessa fase, não tinham sido objeto dessa publicação não é suscetível de pôr em causa a validade da referida disposição.

Dito isto, no que respeita à oponibilidade das normas ISO aos particulares, o Tribunal recorda que, por força do princípio da segurança jurídica, essas normas, tornadas obrigatórias por um ato legislativo da União, só são oponíveis aos particulares em geral se elas próprias tiverem sido objeto de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. Assim, na falta de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* das normas para as quais remete o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, os particulares não estão em condições de conhecer os métodos de medição dos níveis de emissão fixados por esta diretiva para os cigarros. Em contrapartida, quanto à oponibilidade das normas ISO às empresas, o Tribunal sublinha que, na medida em que estas têm acesso à versão oficial e autêntica das normas referidas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40, através dos organismos nacionais de normalização, as referidas normas são oponíveis a essas empresas.

Em terceiro lugar, no que respeita à validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao artigo 5.º, n.º 3, da CQCT ²⁸⁵, o Tribunal salienta que esta última disposição não proíbe qualquer participação da indústria tabaqueira na definição e na aplicação da regulamentação do controlo do tabaco, destinando-se apenas a impedir que as políticas de controlo do tabaco das partes nessa

²⁸² Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

²⁸³ O Regulamento (UE) n.º 216/2013 prevê, nomeadamente, as regras relativas à publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* dos atos legislativos da União.

²⁸⁴ Nos termos desta disposição, «[o]s atos legislativos são publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*. Entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação».

²⁸⁵ Esta disposição prevê que, ao definirem e aplicarem as respetivas políticas de saúde pública em matéria de controlo do tabaco, as partes nesta convenção procurarão evitar que tais políticas sejam influenciadas pelos interesses da indústria tabaqueira, em conformidade com a legislação nacional.

convenção sejam influenciadas por interesses dessa indústria. Por conseguinte, a simples participação da indústria tabaqueira na elaboração das normas em causa junto da ISO não é suscetível de pôr em causa a validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40.

Em quarto lugar, no que respeita à validade do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/40 por referência ao imperativo do elevado nível de proteção da saúde humana ²⁸⁶ e dos artigos 24.º e 35.º da Carta ²⁸⁷, o Tribunal sublinha que, segundo jurisprudência constante, a validade desta disposição da Diretiva 2014/40 não pode ser apreciada com base em estudos mencionados pelo órgão jurisdicional de reenvio no pedido de decisão prejudicial. Com efeito, estes estudos são posteriores a 3 de abril de 2014, data da adoção desta diretiva.

Em quinto e último lugar, o Tribunal especifica as características que deve apresentar o método de medição das emissões para os cigarros a utilizar, para verificar o respeito dos níveis máximos de emissão fixados pela Diretiva 2014/40, na hipótese de a remissão operada no artigo 4.º, n.º 1, da mesma para as normas ISO não ser oponível aos particulares. Assim, declara que este método deve ser adequado, tendo em conta o desenvolvimento científico e técnico ou as normas acordadas internacionalmente, para medir os níveis de emissão obtidos quando um cigarro é utilizado para os fins previstos, e deve ter por base um elevado nível de proteção da saúde humana, especialmente dos jovens. A exatidão das medições obtidas através desse método ser verificada por laboratórios aprovados e monitorizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/40. Cabe ao órgão jurisdicional nacional apreciar se os métodos efetivamente utilizados para medir os níveis de emissão das referidas substâncias estão em conformidade com a Diretiva 2014/40, sem ter em conta o artigo 4.º, n.º 1, desta.

3. Veículos a motor ²⁸⁸

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Regulamento (CE) n.º 715/2007 — Homologação dos veículos a motor — Artigo 3.º, ponto 10 — Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 — Dispositivo manipulador — Veículos a motor — Motor diesel — Emissões de poluentes — Sistema de controlo das emissões — Programa informático integrado na calculadora de controlo do motor — Válvula para recirculação dos gases de escape (válvula EGR) — Redução das emissões de óxido de azoto (NOx) limitada por uma “janela térmica” — Proibição da utilização de dispositivos manipuladores que reduzem a eficácia dos sistemas de controlo das emissões — Artigo 5.º, n.º 2, alínea a) — Exceção a esta proibição»

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Volkswagen (C-134/20, [EU:C:2022:571](#))

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Regulamento (CE) n.º 715/2007 — Homologação dos veículos a motor — Artigo 3.º, ponto 10 — Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 — Dispositivo manipulador — Veículos a

²⁸⁶ Previsto, nomeadamente, no artigo 114.º, n.º 3, TFUE.

²⁸⁷ O artigo 24.º da Carta refere-se aos direitos da criança. Por sua vez, o artigo 35.º da Carta diz respeito à proteção da saúde.

²⁸⁸ O Acórdão de 8 de novembro de 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Homologação de veículos a motor)* (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), deve igualmente de ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.1. «Direito à ação e direito a aceder a tribunal imparcial».

motor — Motor diesel — Emissões de poluentes — Sistema de controlo das emissões — Programa informático integrado na calculadora de controlo do motor — Válvula para recirculação dos gases de escape (válvula EGR) — Redução das emissões de óxido de azoto (NOx) limitada por uma “janela térmica” — Proibição da utilização de dispositivos manipuladores que reduzem a eficácia dos sistemas de controlo das emissões — Artigo 5.º, n.º 2, alínea a) — Exceção a esta proibição — Diretiva 1999/44/CE — Venda de bens de consumo e garantias a ela relativas — Artigo 3.º, n.º 2 — Dispositivo instalado no âmbito de uma reparação de um veículo»

Acórdão de 14 de julho de 2022 (Grande Secção), Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-145/20, [EU:C:2022:572](#))

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Regulamento (CE) n.º 715/2007 — Homologação dos veículos a motor — Artigo 5.º, n.º 2 — Dispositivo manipulador — Veículos a motor — Motor diesel — Sistema de controlo das emissões — Programa informático integrado na calculadora de controlo do motor — Válvula para recirculação dos gases de escape (válvula EGR) — Redução das emissões de óxido de azoto (NOx) limitada por uma “janela térmica” — Proibição da utilização de dispositivos manipuladores que reduzem a eficácia dos sistemas de controlo das emissões — Artigo 5.º, n.º 2, alínea a) — Exceção a esta proibição — Proteção dos consumidores — Diretiva 1999/44/CE — Venda bens de consumo e garantias a ela relativas — Artigo 2.º, n.º 2, alínea d) — Conceito de “bem que apresenta as qualidades e o desempenho habituais que o consumidor pode razoavelmente esperar em bens do mesmo tipo, atendendo à natureza do bem” — Veículo abrangido por uma homologação CE — Artigo 3.º, n.º 6 — Conceito de “falta de conformidade insignificante”»

O objetivo de garantir um elevado nível de proteção do ambiente na União Europeia manifesta-se, nomeadamente, através da adoção de medidas destinadas a limitar as emissões de poluentes. Neste sentido, os veículos a motor foram objeto de uma regulamentação cada vez mais restritiva, em particular, com a adoção do Regulamento (CE) n.º 715/2007, relativo à homologação dos veículos a motor ²⁸⁹. Este regulamento visa, nomeadamente, reduzir de modo significativo as emissões de óxido de azoto (NOx) dos veículos com motor *diesel* a fim de melhorar a qualidade do ar e de respeitar os valores-limite em termos de poluição.

Os três presentes processos têm por objeto a compra de veículos equipados com um programa informático integrado na calculadora de controlo do motor que, fora de certas condições de temperatura e acima de uma certa altitude de circulação, reduz a eficácia do sistema de recirculação dos gases de escape (EGR), o que leva a ultrapassar os valores-limite de emissões de NOx fixados pelo Regulamento n.º 715/2007.

Com efeito, na sequência de uma atualização do programa informático integrado na calculadora de controlo do motor, a purificação dos gases de escape é desativada a uma temperatura exterior inferior a 15 graus Celsius e a uma temperatura exterior superior a 33 graus Celsius, bem como a uma altitude de circulação superior a 1 000 metros. A reciclagem dos gases de escape não era assim plenamente eficaz quando a temperatura exterior se situava entre 15 e 33 graus Celsius (a seguir «janela térmica»).

Estes três processos inserem-se no prolongamento do Acórdão de 17 de dezembro de 2020, CLCV e o. (Dispositivo manipulador em motor *diesel*) (a seguir «Acórdão CLCV» ²⁹⁰, no qual o Tribunal de

²⁸⁹ Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (JO 2007, L 171, p. 1).

²⁹⁰ Acórdão de 17 de dezembro de 2020, **CLCV e o. (Dispositivo manipulador em motor diesel)** (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#)).

Justiça interpretou, pela primeira vez, o conceito de «dispositivo manipulador» na aceção do Regulamento n.º 715/2007 ²⁹¹ e determinou em que medida esse dispositivo é ilícito à luz da disposição deste regulamento ²⁹², que prevê exceções à proibição de um dispositivo manipulador, entre as quais a necessidade de proteger o motor contra danos ou um acidente e de garantir o funcionamento seguro do veículo.

Foi neste contexto que os três órgãos jurisdicionais de reenvio austríacos perguntaram ao Tribunal de Justiça se um programa informático, como o que está em causa, constitui um «dispositivo manipulador» na aceção do Regulamento n.º 715/2007. Em caso afirmativo, esses órgãos jurisdicionais interrogam-se sobre a questão de saber se esse programa informático pode ser autorizado com fundamento na exceção à proibição de tais dispositivos baseada na necessidade de proteger o motor contra danos ou acidentes e de garantir o funcionamento seguro do veículo. Por último, na hipótese de o referido programa informático não ser autorizado, esses órgãos jurisdicionais pretendem saber se a sua utilização pode conduzir à anulação da venda por não conformidade do veículo com o contrato, com fundamento na Diretiva relativa à Venda e Garantias dos Bens de Consumo ²⁹³.

Através de três acórdãos proferidos em Grande Secção, o Tribunal de Justiça conclui, antes de mais, que o programa informático em causa reduz a eficácia do sistema de controlo das emissões durante o funcionamento e a utilização normais dos veículos e que constitui, assim, um «dispositivo manipulador» na aceção do Regulamento n.º 715/2007. Considera, em seguida, que um dispositivo manipulador que serve principalmente para proteger componentes, como a válvula EGR, o refrigerador EGR e o filtro de partículas *diesel*, não está abrangido pela exceção à proibição de tais dispositivos. Esclarece ainda em que condições um dispositivo manipulador está ou não abrangido pela exceção que assenta na necessidade de proteger o motor contra danos ou um acidente e o funcionamento em total segurança do veículo. Por último, o Tribunal de Justiça indica que um veículo equipado com tal dispositivo não está em conformidade com o contrato de compra e venda, na aceção da Diretiva relativa à Venda e Garantias dos Bens de Consumo, mesmo que esteja abrangido por uma homologação CE válida, e que o defeito de que padece não pode ser qualificado de «insignificante», o que exclui, por princípio, a possibilidade de o comprador obter a declaração da nulidade do contrato.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, para determinar se o programa informático em causa constitui um «dispositivo manipulador» na aceção do Regulamento n.º 715/2007, o Tribunal de Justiça procede à interpretação do conceito de «funcionamento e [...] utilização normais» de um veículo.

A este respeito, conclui que resulta não só da redação da disposição do Regulamento n.º 715/2007 que define esse dispositivo ²⁹⁴ mas também do contexto em que se insere esta disposição, bem como

²⁹¹ Na aceção do artigo 3.º, ponto 10, do Regulamento n.º 715/2007. Esta disposição define um «dispositivo manipulador» como «qualquer elemento sensível à temperatura, à velocidade do veículo, à velocidade do motor (RPM), às mudanças de velocidade, à força de aspiração ou a qualquer outro parâmetro e destinado a ativar, modular, atrasar ou desativar o funcionamento de qualquer parte do sistema de controlo das emissões, de forma a reduzir a eficácia desse sistema em circunstâncias que seja razoável esperar que se verifiquem durante o funcionamento e a utilização normais do veículo».

²⁹² Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

²⁹³ Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativa a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas (JO 1999, L 171, p. 12; a seguir «Diretiva relativa à Venda e Garantias dos Bens de Consumo»).

²⁹⁴ Artigo 3.º, ponto 10, do Regulamento n.º 715/2007.

do objetivo prosseguido por este regulamento, que este conceito remete para a utilização de um veículo em condições normais de condução, isto é, não apenas para a sua utilização nas condições previstas para o teste de homologação, aplicável à época dos factos do litígio no processo principal. Este conceito remete, assim, para a utilização desse veículo em condições reais de condução, como existem habitualmente no território da União. A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que, conforme declarou no Acórdão CLCV, a instalação de um dispositivo que permite assegurar o respeito dos valores-limite de emissão previstos pelo Regulamento n.º 715/2007 unicamente na fase de teste de homologação, apesar de esta fase de teste não permitir reproduzir as condições de utilização normais de um veículo, seria contrária à obrigação de assegurar uma limitação efetiva das emissões em tais condições de utilização. Sucede o mesmo no que respeita à instalação de um dispositivo que apenas permite assegurar esse respeito no âmbito de uma janela térmica que, embora abranja as condições em que ocorre a fase de teste de homologação, não corresponde às condições de condução normais.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça considera que um programa informático, como o que está em causa, que garante o respeito dos valores-limite de emissão previstos pelo Regulamento n.º 715/2007 unicamente quando a temperatura exterior se situa na janela térmica, reduz a eficácia do sistema de controlo das emissões em condições que se pode razoavelmente esperar que ocorram durante o funcionamento e a utilização normais dos veículos na aceção do Regulamento n.º 715/2007. Este programa informático constitui, assim, um «dispositivo manipulador» na aceção deste regulamento ²⁹⁵.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça aprecia a questão de saber se um dispositivo, como o que está em causa, pode ser abrangido pela exceção à proibição de utilização dos dispositivos manipuladores relativa à necessidade de proteger o motor contra danos ou um acidente e garantir o funcionamento seguro do veículo prevista pelo Regulamento n.º 715/2007 ²⁹⁶, na medida em que este dispositivo contribui para a proteção de componentes, como a válvula EGR, o refrigerador EGR e o filtro de partículas *diesel*.

A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que o Regulamento n.º 715/2007 prevê exceções à proibição da utilização de um dispositivo manipulador, nomeadamente quando «se justificar a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo». No que respeita, antes de mais, ao conceito de «motor», o Tribunal de Justiça sublinha que o direito da União ²⁹⁷ estabelece uma distinção clara entre, por um lado, o motor visado por esta exceção e, por outro, os parâmetros do sistema de controlo da poluição, que incluem os filtros de partículas e o EGR. Por conseguinte, a válvula EGR, o refrigerador EGR e o filtro de partículas *diesel* constituem componentes distintos do motor. No que respeita, em seguida, aos conceitos de «acidente» e de «danos», o Tribunal de Justiça entende que a acumulação de sujidade e o envelhecimento do motor não podem ser considerados um «acidente» ou um «dano» na aceção do Regulamento n.º 715/2007 ²⁹⁸, uma vez que esses acontecimentos são, em princípio, previsíveis e inerentes ao funcionamento normal de um veículo. Segundo o Tribunal de Justiça, apenas os riscos imediatos de danos ou de acidente no motor que geram um perigo concreto

²⁹⁵ Artigo 3.º, ponto 10, do Regulamento n.º 715/2007.

²⁹⁶ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

²⁹⁷ Regulamento (CE) n.º 692/2008 da Comissão, de 18 de julho de 2008, que executa e altera o Regulamento n.º 715/2007 (JO 2008, L 199, p. 1), alterado pelo Regulamento (UE) n.º 566/2011 da Comissão, de 8 de junho de 2011 (JO 2011, L 158, p. 1), anexo I.

²⁹⁸ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

durante a condução de um veículo são, assim, suscetíveis de justificar a utilização de um dispositivo manipulador, ao abrigo do Regulamento n.º 715/2007.

Tendo em conta o facto de a exceção à proibição de utilização de dispositivos manipuladores dever ser objeto de interpretação estrita, o Tribunal de Justiça considera que a «necessidade» desse dispositivo na aceção do Regulamento n.º 715/2007 só existe quando, no momento da homologação CE desse dispositivo ou do veículo com ele equipado, nenhuma outra solução técnica permite evitar riscos imediatos de danos ou de acidente no motor geradores de um perigo concreto durante a condução do veículo.

Por conseguinte, o Tribunal considera que um dispositivo manipulador que só garante o respeito dos valores-limite de emissão previstos no Regulamento n.º 715/2007 quando a temperatura exterior se situa na janela térmica não pode ser abrangido pela exceção à proibição de utilização de tais dispositivos, prevista por este regulamento, pelo simples facto de esse dispositivo contribuir para a proteção de componentes, como a válvula EGR, o refrigerador EGR e o filtro para partículas *diesel*. No entanto, a situação é diferente se se demonstrar que o referido dispositivo responde estritamente à necessidade de evitar os riscos imediatos de danos ou de acidente no motor, ocasionados por um mau funcionamento de um desses componentes, de uma gravidade tal que gerem um perigo concreto durante a condução do veículo equipado com o mesmo dispositivo. Em todo o caso, um dispositivo manipulador que deva, em condições normais de circulação, funcionar durante a maior parte do ano para que o motor seja protegido contra danos ou um acidente e para que o funcionamento seguro do veículo seja garantido não pode ser abrangido pela exceção prevista pelo Regulamento n.º 715/2007.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça precisa que a circunstância de um dispositivo manipulador, na aceção do Regulamento n.º 715/2007, ter sido instalado após a entrada em circulação de um veículo, aquando de uma reparação ²⁹⁹, não é pertinente para apreciar se a utilização desse dispositivo é proibida, por força deste regulamento ³⁰⁰.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal aborda a questão de saber se a utilização de um programa informático proibido pode conduzir à anulação da venda por falta de conformidade do veículo com o contrato, com base na Diretiva relativa à Venda e Garantias dos Bens de Consumo.

A este respeito, o Tribunal salienta, por um lado, que os veículos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2007/46 ³⁰¹ devem ser objeto de uma homologação CE e, por outro, que esta homologação só pode ser concedida se o modelo de veículo em questão cumprir as disposições do Regulamento n.º 715/2007, nomeadamente as relativas às emissões de poluentes. Além disso, nos termos da Diretiva 2007/46 ³⁰², o fabricante, na sua qualidade de titular de um certificado de homologação CE de um veículo, deve entregar um certificado de conformidade a acompanhar cada veículo completo, incompleto ou completado, fabricado em conformidade com o modelo do veículo homologado. Este certificado é obrigatório para efeitos de matrícula, venda ou entrada em circulação

²⁹⁹ Na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 1999/44.

³⁰⁰ Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007.

³⁰¹ Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos («Diretiva-Quadro») (JO 2007, L 263, p. 1), conforme alterada pelo Regulamento (UE) n.º 1229/2012 da Comissão de 10 de dezembro de 2012 (JO 2012, L 353, p. 1).

³⁰² Em virtude do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2007/46.

de um veículo ³⁰³. Quando adquire um veículo que pertence à série de um modelo de veículo homologado e, por conseguinte, acompanhado de um certificado de conformidade, um consumidor pode razoavelmente esperar que o Regulamento n.º 715/2007 seja respeitado em relação a este veículo, mesmo que não existam cláusulas contratuais específicas.

Por conseguinte, o Tribunal entende que um veículo a motor abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 715/2007 não apresenta as «qualidades habituais que o consumidor pode razoavelmente esperar em bens do mesmo tipo», na aceção da Diretiva relativa à Venda e Garantias dos Bens de Consumo ³⁰⁴, se, apesar de estar abrangido por uma homologação CE em vigor e puder, por conseguinte, ser utilizado na estrada, esse veículo estiver equipado com um dispositivo manipulador cuja utilização é proibida por força do Regulamento n.º 715/2007 ³⁰⁵.

Por último, o Tribunal esclarece que uma falta de conformidade que consiste na presença, no veículo em causa, de um dispositivo manipulador cuja utilização é proibida por força do Regulamento n.º 715/2007 não pode ser qualificada de «insignificante» ³⁰⁶, mesmo que o consumidor tivesse, não obstante, comprado esse veículo se tivesse tido conhecimento da existência e do funcionamento desse dispositivo.

4. Divulgação de informações privilegiadas no setor financeiro ³⁰⁷

Acórdão de 15 de março de 2022 (Grande Secção), *Autorité des marchés financiers* (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

«Reenvio prejudicial — Mercado único para os serviços financeiros — Abuso de mercado — Diretivas 2003/6/CE e 2003/124/CE — “Informação privilegiada” — Conceito — Informação “com caráter preciso” — Informação sobre a publicação iminente de um artigo de imprensa que dá conta de um rumor de mercado relativo a um emitente de instrumentos financeiros — Caráter ilícito da divulgação de uma informação privilegiada — Exceções — Regulamento (UE) n.º 596/2014 — Artigo 10.º — Transmissão de uma informação privilegiada no exercício normal de uma profissão — Artigo 21.º — Divulgação de uma informação privilegiada para fins jornalísticos — Liberdade de imprensa e liberdade de expressão — Divulgação, por um jornalista a uma fonte habitual, de uma informação relativa à publicação iminente de um artigo de imprensa»

Durante muitos anos, A exerceu a profissão de jornalista em diversos jornais diários britânicos. No âmbito da sua atividade, escrevia artigos que davam conta de rumores de mercado, dois dos quais diziam especificamente respeito a títulos admitidos a negociação na Euronext, tendo sido publicados na página da Internet do jornal diário *Daily Mail*.

Assim, o seu primeiro artigo evocava uma possível oferta pública de aquisição, pela sociedade LVMH, dos títulos da sociedade Hermès. No dia seguinte a esta publicação, a cotação desses títulos sofreu

³⁰³ Em conformidade com o artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva 2007/46.

³⁰⁴ Artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 1999/44.

³⁰⁵ Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007.

³⁰⁶ Em virtude do artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 1999/44.

³⁰⁷ O Acórdão de 20 de setembro de 2022, *VD e R* (C-339/20 e C-397/20, [EU:C:2022:703](#)), deve também ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.4.b «Tratamento de dados pessoais no setor financeiro».

um aumento durante a sessão bolsista. Por sua vez, o seu segundo artigo referia que os títulos da sociedade Maurel & Prom poderiam ser objeto de uma oferta pública de aquisição. Daí decorreu, no dia seguinte ao da publicação deste artigo, um aumento significativo da cotação dessas ações no fecho da bolsa.

No âmbito de uma investigação conduzida pela l'Autorité des marchés financiers (AMF) (Autoridade dos Mercados Financeiros, França), verificou-se que, pouco antes da publicação dos dois artigos controvertidos, foram emitidas ordens de compra sobre os títulos das sociedades Hermès e Maurel & Prom por residentes no Reino Unido, que demarcaram as suas posições após a referida publicação. Acusando A de ter comunicado a duas pessoas uma informação privilegiada relativa à publicação iminente de dois artigos que davam conta de rumores de apresentação de ofertas públicas sobre os títulos das sociedades acima referidas, a comissão de sanctions (Comissão Sancionatória) da AMF aplicou-lhe uma sanção pecuniária no montante de 40 000 euros.

No seu acórdão, proferido pela Grande Secção, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o conceito de «informação privilegiada», na aceção das diretivas sobre o abuso de informação privilegiada e manipulação de mercado ³⁰⁸, a respeito de uma informação sobre a publicação iminente de um artigo de imprensa que dá conta de um rumor de mercado relativo a um emitente de instrumentos financeiros, em especial no que respeita à exigência de precisão exigida para a qualificação de uma informação como privilegiada. Esclarece igualmente as condições em que se pode considerar que a divulgação de tal informação, por um jornalista, a uma das suas fontes de informação habituais é realizada para fins jornalísticos e lícita, na aceção do regulamento relativo aos abusos de mercado ³⁰⁹.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, no que respeita ao requisito de precisão necessária para que uma informação seja qualificada como informação privilegiada, o Tribunal de Justiça salienta que se considera que uma informação tem caráter preciso se resultar de uma análise caso a caso que faz referência, nomeadamente, a um acontecimento razoavelmente previsível e se for suficientemente precisa para permitir retirar uma conclusão quanto ao eventual efeito desse acontecimento nos preços dos instrumentos financeiros em causa. Por outro lado, esse caráter não pode, por princípio, ser excluído pelo simples facto de uma informação pertencer a uma categoria de informações específicas, como são as informações relativas à publicação iminente de um artigo respeitante a um rumor de mercado. A este respeito, dado que um rumor se caracteriza por um certo grau de incerteza, há que ter em conta o grau de precisão do conteúdo do referido rumor e a fiabilidade da fonte que dá conta do mesmo. Do mesmo modo, a notoriedade do jornalista que assinou os artigos de imprensa e a do órgão de comunicação social que efetuou a publicação desses artigos podem ser considerados determinantes, segundo as circunstâncias do caso em apreço, uma vez que esses elementos permitem apreciar a credibilidade dos rumores em causa.

Assim, uma informação sobre a publicação iminente de um artigo de imprensa que dá conta de um rumor de mercado relativo a um emitente de instrumentos financeiros é suscetível de constituir uma informação «com caráter preciso». A menção, nesse artigo, do preço de aquisição dos títulos desse

³⁰⁸ Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (JO 2003, L 96, p. 16), artigo 1.º, ponto 1; Diretiva 2003/124/CE da Comissão, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece as modalidades de aplicação da Diretiva 2003/6 no que diz respeito à definição e divulgação pública de informação privilegiada e à definição de manipulação de mercado (JO 2003, L 339, p. 70), artigo 1.º, n.º 1.

³⁰⁹ Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado (regulamento abuso de mercado) e que revoga a Diretiva 2003/6/CE e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão (JO 2014, L 173, p. 1).

emitente, no âmbito de uma eventual oferta pública de aquisição, bem como a identidade do jornalista que assinou o artigo e do órgão de comunicação social que efetuou a sua publicação são pertinentes para a apreciação do referido caráter, desde que esses elementos tenham sido comunicados antes dessa publicação. Quanto à influência efetiva da publicação em causa no preço dos títulos a que se refere, embora possa constituir uma prova *ex post* do caráter preciso da referida informação, não basta, por si só, para demonstrar esse caráter preciso sem a análise de outros elementos conhecidos ou divulgados antes da referida publicação.

Em seguida, no que respeita à divulgação, por um jornalista, de uma informação privilegiada a uma das suas fontes de informação habituais, o Tribunal de Justiça sublinha que a expressão «para fins jornalísticos»³¹⁰ se refere não só às divulgações de informações que consistem na publicação de informações mas também às que se inserem no processo que conduz a essa publicação. Para ter em conta a importância que têm, na sociedade democrática, a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão, consagradas no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), estes conceitos devem ser interpretados de modo amplo. Consequentemente, uma divulgação efetuada no âmbito dos trabalhos de investigação preparatórios da publicação, realizados por um jornalista, pode constituir uma divulgação de informações para fins jornalísticos.

Por conseguinte, a divulgação por um jornalista, a uma das suas fontes de informação habituais, de uma informação relativa à publicação iminente de um artigo de imprensa, assinado por si, que dá conta de um rumor de mercado é realizada «para fins jornalísticos», quando essa divulgação seja necessária ao bom desempenho da atividade jornalística, a qual inclui os trabalhos de investigação preparatórios das publicações.

Por último, o Tribunal sublinha que a disposição do regulamento relativo aos abusos de mercado que respeita à divulgação ou difusão de informações nos meios de comunicação social³¹¹ não constitui uma base autónoma, que derroga a disposição deste regulamento relativa à divulgação ilícita de informações privilegiadas³¹², para determinar o caráter lícito ou ilícito de uma divulgação de informações privilegiadas para fins jornalísticos. A exceção à proibição da comunicação dessas informações prevista nesta última disposição deve, no entanto, ser interpretada de forma a salvaguardar o efeito útil da primeira disposição, tendo em conta a sua finalidade, a saber, o respeito pela liberdade de imprensa e pela liberdade de expressão nos outros meios de comunicação social, garantidas, em especial, pelo artigo 11.º da Carta. Assim, a divulgação de uma informação privilegiada por um jornalista é lícita quando seja considerada necessária ao exercício da sua profissão e respeite o princípio da proporcionalidade. A apreciação do caráter necessário e proporcionado dessa divulgação deve ser conforme com as exigências impostas pela Carta³¹³.

Por conseguinte, no que respeita, em primeiro lugar, à exigência segundo a qual essa divulgação deve ser necessária ao exercício da atividade jornalística, há que examinar se essa divulgação foi além do necessário para verificar as informações contidas na publicação controvertida. Em especial, no que respeita à verificação de uma informação relativa a um rumor de mercado, importa examinar se era necessário que o jornalista divulgasse a terceiros, além do teor do rumor em causa, a informação específica relativa à publicação iminente de um artigo que dá conta desse rumor.

³¹⁰ Artigo 21.º do Regulamento n.º 596/2014.

³¹¹ Artigo 21.º do Regulamento n.º 596/2014.

³¹² Artigo 10.º do Regulamento n.º 596/2014.

³¹³ Artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

Em segundo lugar, para determinar se essa divulgação é proporcionada, importa ter em conta o efeito potencialmente dissuasivo da referida proibição para o exercício da atividade jornalística, incluindo para os trabalhos de investigação preparatórios, bem como verificar se, ao efetuar a divulgação em causa, o jornalista agiu no cumprimento das regras e dos códigos que regulam a sua profissão ³¹⁴. Acresce que há igualmente que tomar em consideração os efeitos negativos para a integridade dos mercados financeiros da divulgação das informações privilegiadas em questão. Concretamente, na medida em que houve abuso de informação privilegiada na sequência dessa divulgação, este é suscetível de gerar prejuízos financeiros na esfera de outros investidores e, a médio prazo, a perda de confiança nos mercados financeiros.

Daqui resulta que a divulgação de informações privilegiadas prejudica não só os interesses privados de certos investidores mas também, de uma forma geral, o interesse público que consiste em assegurar uma transparência integral e adequada do mercado, a fim de garantir a sua integridade e promover a confiança de todos os investidores. Por conseguinte, cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio ter em conta o facto de o interesse público que pode ter sido prosseguido por essa divulgação se opor não só a interesses privados mas também a um interesse da mesma natureza.

5. Cooperação administrativa no domínio fiscal

Acórdão de 8 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Orde van Vlaamse Balies e o. (C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

«Reenvio prejudicial — Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade — Troca automática de informações obrigatória em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar — Diretiva 2011/16/UE, conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/822 — Artigo 8.º-AB, n.º 5 — Validade — Sigilo profissional do advogado — Dispensa da obrigação de comunicação concedida ao advogado intermediário sujeito ao sigilo profissional — Obrigação de este advogado intermediário notificar qualquer outro intermediário que não seja seu cliente das suas obrigações de comunicação — Artigos 7.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»

No que diz respeito à cooperação administrativa das autoridades fiscais nacionais dos Estados-Membros, uma alteração da Diretiva 2011/16 ³¹⁵ pela Diretiva 2018/822 estabeleceu uma obrigação de comunicação às autoridades competentes, que incumbe aos intermediários envolvidos em mecanismos transfronteiriços de planeamento fiscal de carácter potencialmente agressivo ³¹⁶. Esta obrigação de comunicação é imposta a todos os intervenientes que estão habitualmente envolvidos na conceção, comercialização, organização ou administração da aplicação de tais mecanismos, bem como àqueles que prestam assistência ou aconselhamento e, na falta destes, ao próprio contribuinte.

³¹⁴ Artigo 21.º do Regulamento n.º 596/2014.

³¹⁵ Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO 2011, L 64, p. 1), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que diz respeito à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar (JO 2018, L 139, p. 1) (a seguir «Diretiva 2011/16 alterada»).

³¹⁶ Artigo 8.º-AB, n.º 1, da Diretiva 2011/16 alterada, conforme inserido pela Diretiva 2018/822.

Segundo outra disposição da Diretiva 2011/16 alterada ³¹⁷, cada Estado-Membro pode tomar as medidas necessárias para conceder aos intermediários sujeitos ao sigilo profissional envolvidos nesses mecanismos o direito de serem dispensados da obrigação de comunicação quando esta seja contrária ao referido sigilo profissional aplicável por força do direito nacional. Nesse caso, o Estado-Membro em questão vela por que esses intermediários notifiquem, sem demora, qualquer outro intermediário ou, na inexistência de um tal intermediário, o contribuinte relevante, das suas obrigações de comunicação. Todavia, os intermediários sujeitos ao sigilo profissional só podem beneficiar da dispensa da obrigação de comunicação na medida em que operem dentro dos limites do direito nacional aplicável que regula as suas profissões.

Para responder às exigências introduzidas pela Diretiva 2018/822 e para assegurar que o sigilo profissional não impede as comunicações necessárias, as disposições da regulamentação flamenga relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade que transpõe a referida diretiva preveem, nomeadamente, que um intermediário, quando esteja sujeito ao sigilo profissional, deve notificar a outro intermediário ou aos outros intermediários, por escrito e de forma fundamentada, que não pode cumprir a obrigação de comunicação, transferindo essa obrigação automaticamente para o outro intermediário ou para os outros intermediários.

A Orde van Vlaamse Balies (Ordem dos Advogados flamengos), a Belgian Association of Tax Lawyers ³¹⁸ e três advogados contestam esta obrigação de notificação imposta ao advogado que atua como intermediário. Com efeito, é impossível cumprir este dever de notificação sem violar o sigilo profissional a que estão sujeitos os advogados. Além disso, a referida obrigação de notificação não é necessária, uma vez que o próprio cliente, assistido ou não pelo advogado, pode informar os outros intermediários e pedir-lhes que cumpram a sua obrigação de comunicação. Assim, os recorrentes interpuseram no Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) um recurso para suspensão das disposições de direito nacional em questão e a sua anulação total ou parcial.

O órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade da disposição da Diretiva 2011/16 alterada ³¹⁹ que impõe a obrigação de notificação.

Com o seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, considera esta disposição inválida à luz do artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ³²⁰, na medida em que a sua aplicação pelos Estados-Membros tem por efeito impor ao advogado que atua como intermediário, quando está dispensado da obrigação de comunicação devido ao sigilo profissional a que está sujeito, de notificar sem demora qualquer outro intermediário que não seja seu cliente das suas obrigações de comunicação por força dessa disposição.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça precisa, a título preliminar, que a questão só tem por objeto a validade, à luz dos artigos 7.º e 47.º da Carta, da obrigação de notificação prevista pela Diretiva 2011/16 alterada na medida em que a notificação deva ser feita, por um advogado que atua como intermediário, a outro intermediário que não seja seu cliente. Com efeito, quando a notificação é efetuada pelo advogado intermediário ao seu cliente, seja este último intermediário ou o contribuinte relevante, essa

³¹⁷ Artigo 8.º-AB, n.º 5, da Diretiva 2011/16 alterada, conforme inserido pela Diretiva 2018/822.

³¹⁸ Uma associação profissional de advogados.

³¹⁹ Artigo 8.º-AB, n.º 5, da Diretiva 2011/16 alterada.

³²⁰ A seguir «Carta».

notificação não é suscetível de pôr em causa o respeito dos direitos e das liberdades em questão, garantidos pela Carta.

Para verificar a validade da obrigação de notificação, o Tribunal de Justiça interpreta o artigo 7.º da Carta à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sobre a disposição correspondente, a saber, o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem³²¹. Segundo esta jurisprudência, este último artigo protege a confidencialidade de toda e qualquer correspondência entre pessoas singulares e concede uma proteção reforçada à troca de informações entre os advogados e os seus clientes. O Tribunal conclui daí que o artigo 7.º da Carta garante não só a atividade de defesa mas também o sigilo da consulta jurídica, tanto em relação ao seu conteúdo como à sua existência. Por conseguinte, salvo em situações excecionais, as pessoas que consultam um advogado devem poder legitimamente confiar que o seu advogado não divulgará a ninguém, sem o seu consentimento, que elas o consultam.

Esta proteção conferida ao sigilo profissional dos advogados justifica-se pela missão fundamental que lhes é atribuída numa sociedade democrática, a saber, a defesa dos litigantes. Esta missão comporta a exigência de que qualquer litigante tenha a possibilidade de se dirigir com toda a liberdade ao seu advogado para obter, de forma independente, aconselhamento jurídico, confiando na sua lealdade.

Ora, a obrigação, expressamente prevista na Diretiva 2011/16 alterada, imposta ao advogado intermediário dispensado da obrigação de declaração, de notificar sem demora aos outros intermediários que não são seus clientes as suas obrigações de comunicação implica necessariamente que estes adquirirem conhecimento da identidade do advogado intermediário que notifica, da sua apreciação de que o mecanismo em causa deve ser comunicado, e do facto de que foi consultado a esse respeito. O Tribunal constata que isso implica uma ingerência no direito ao respeito das comunicações entre os advogados e os seus clientes, garantido pelo artigo 7.º da Carta. Além disso, esta obrigação de notificação induz, indiretamente, outra ingerência neste mesmo direito, resultante da divulgação à Administração Fiscal, pelos terceiros intermediários assim notificados, da identidade e da consulta ao advogado intermediário.

No que se refere a uma eventual justificação destas ingerências, o Tribunal de Justiça recorda que o direito ao respeito das comunicações entre os advogados e os seus clientes pode ser restringido desde que essas restrições estejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial desses direitos e, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

No caso em apreço, o Tribunal constata que quer o princípio da legalidade e quer o conteúdo essencial do direito ao respeito das comunicações entre os advogados e os seus clientes são respeitados.

Quanto à proporcionalidade da ingerência, o Tribunal recorda que a alteração introduzida em 2018 à Diretiva 2011/16 enquadra-se numa cooperação fiscal internacional que tem por objetivo contribuir para a prevenção do risco de evasão e de fraude fiscais, que constituem objetivos de interesse geral reconhecidos pela União.

Todavia, mesmo admitindo que a obrigação de notificação que incumbe ao advogado sujeito ao sigilo profissional, seja efetivamente adequada para contribuir para a luta contra o planeamento fiscal agressivo e a prevenção do risco de evasão e de fraude fiscais, não é necessária para alcançar esses

³²¹ Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

objetivos e, nomeadamente, para assegurar que as informações relativas aos mecanismos transfronteiriços sejam transmitidas às autoridades competentes. Com efeito, todos os intermediários estão, em princípio, obrigados a transmitir a estas autoridades as referidas informações. Por conseguinte, nenhum intermediário pode alegar utilmente que ignorava as obrigações de comunicação, claramente enunciadas na diretiva, às quais está direta e individualmente sujeito.

Além disso, uma vez que cada intermediário só está dispensado da obrigação de comunicação se puder provar que esta já foi efetuada por outro intermediário, não há que recear que os intermediários confiem, sem verificarem, que o advogado intermediário efetue a comunicação exigida. De resto, ao prever que o sigilo profissional pode conduzir a uma dispensa da obrigação de comunicação, a diretiva converte o advogado intermediário numa pessoa da qual os outros intermediários não podem, *a priori*, esperar nenhuma iniciativa suscetível de os desonerar das suas próprias obrigações de comunicação.

Quanto à divulgação, pelos terceiros intermediários notificados, da identidade e da consulta do advogado intermediário à Administração Fiscal, esta também não se afigura necessária para a prossecução dos objetivos da diretiva. Com efeito, a obrigação de comunicação que incumbe aos outros intermediários não sujeitos ao sigilo profissional e, na falta desses intermediários, a que incumbe ao contribuinte relevante, garantem, em princípio, que a Administração Fiscal seja informada. Além disso, a Administração Fiscal pode, depois de ter recebido essa informação, pedir informações adicionais diretamente ao contribuinte relevante, que poderá então dirigir-se ao seu advogado para que este o assista, ou proceder a uma ação inspetiva da situação fiscal deste contribuinte.

Assim, o Tribunal declara que a obrigação de notificação prevista na Diretiva 2011/16 alterada viola o direito ao respeito das comunicações entre o advogado e o seu cliente, garantido pelo artigo 7.º da Carta, na medida em que prevê que o advogado intermediário, sujeito ao sigilo profissional, é obrigado a notificar a qualquer outro intermediário que não seja seu cliente as suas obrigações de comunicação.

Por outro lado, o Tribunal afasta a aplicabilidade ao caso em apreço do artigo 47.º da Carta, uma vez que esta pressupõe a existência de uma ligação com um processo judicial. Todavia, tal ligação não existe no caso em apreço, uma vez que a obrigação de notificação se constitui numa fase precoce, o mais tardar quando o mecanismo transfronteiriço a declarar acaba de ser finalizado e está pronto a ser aplicado, portanto fora do âmbito de um processo judicial ou da sua preparação. Por conseguinte, dado que a obrigação de notificação substitui, para o advogado intermediário sujeito ao sigilo profissional, a obrigação de comunicação não implica ingerência no direito a um processo equitativo, garantido pelo artigo 47.º da Carta.

XIV. Política económica e monetária

Acórdão de 13 de setembro de 2022, Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

«Reenvio prejudicial — Sistema Europeu de Bancos Centrais — Banco Central Nacional — Diretiva 2001/24/CE — Saneamento e liquidação das instituições de crédito — Indemnização dos danos resultantes da adoção de medidas de saneamento — Artigo 123.º TFUE e artigo 21.º-1 do Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu dos Bancos Centrais e ao Banco Central Europeu — Proibição do financiamento monetário dos Estados-Membros da área do euro — Artigo 130.º TFUE e artigo 7.º desse protocolo — Independência — Divulgação de informações confidenciais»

Na sequência da crise financeira mundial, as disposições legislativas nacionais autorizaram o Banka Slovenije (Banco Central da Eslovénia) a cancelar determinados instrumentos financeiros quando a sua manutenção cria um risco de insolvência para uma instituição de crédito e ameaça o sistema financeiro na sua globalidade³²². Posteriormente, uma lei instituiu dois regimes de responsabilidade distintos e alternativos deste banco central pelos danos causados a anteriores titulares de instrumentos financeiros cancelados.

Por um lado, pode haver lugar a esta responsabilidade quando se demonstre que o cancelamento de um instrumento financeiro não constitui uma medida necessária ou que foi violado o princípio segundo o qual nenhum credor pode ser mais desfavorecido do que seria em caso de insolvência. O Banco Central da Eslovénia pode, no entanto, exonerar-se da sua responsabilidade, provando que ele mesmo ou que as pessoas a quem conferiu legitimidade para agir em seu nome agiram com a devida diligência. Por outro lado, as pessoas singulares titulares de um instrumento financeiro cancelado e cujos rendimentos anuais são inferiores a um determinado limite podem obter desse banco central o pagamento de uma indemnização de montante fixo.

A lei prevê que os custos decorrentes da aplicação desses regimes de responsabilidade são financiados, em primeiro lugar, pelo recurso a reservas especiais às quais são afetados os lucros realizados pelo Banco Central da Eslovénia desde 1 de janeiro de 2019, depois pela utilização das suas reservas gerais, até 50 % das mesmas, e, por último, por um empréstimo junto das autoridades eslovenas.

O Banco Central da Eslovénia apresentou um pedido de fiscalização da constitucionalidade desta lei no Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovénia), alegando, designadamente, a incompatibilidade dos regimes de responsabilidade que instituiu com o direito da União. Foi neste contexto que o referido órgão jurisdicional decidiu questionar o Tribunal de Justiça, nomeadamente, sobre a compatibilidade destes regimes com dois princípios fundamentais que enquadram a ação do

³²² Trata-se de medidas de saneamento na aceção da Diretiva 2001/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril de 2001, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito (JO 2001, L 125, p. 15). O Tribunal de Justiça já se pronunciou por duas vezes num contexto relativo a estas medidas de saneamento eslovenas e a sua aplicação, mas sobre questões muito diferentes das que estão em causa no presente processo [Acórdãos de 19 de julho de 2016, *Kotnik e o.* (C-526/14, [EU:C:2016:570](#)), e de 17 de dezembro de 2020, *Comissão/Eslovénia (Arquivos do BCE)* (C-316/19, [EU:C:2020:1030](#))].

Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), a saber, a proibição do financiamento monetário ³²³ e o princípio da independência dos bancos centrais ³²⁴.

No seu acórdão, proferido em Grande Secção, o Tribunal de Justiça declara que a proibição do financiamento monetário não se opõe a um regime de responsabilidade ligado à violação, por um banco central, de regras que enquadram o exercício de uma função que lhe foi atribuída pelo direito nacional, desde que esse banco central apenas seja responsável quando ele próprio ou as pessoas a quem conferiu legitimidade para agir em seu nome agiram violando de forma grave o seu dever de diligência. Em contrapartida, esta proibição opõe-se a um regime em que existe responsabilidade de um banco central devido apenas ao cancelamento de instrumentos financeiros. Por outro lado, o princípio da independência opõe-se a um regime de responsabilidade que pode implicar que um banco central nacional seja considerado responsável num montante suscetível de prejudicar a sua capacidade de cumprir eficazmente as suas atribuições e que é financiado segundo as modalidades supramencionadas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça examina a compatibilidade de regimes de responsabilidade como os referidos no pedido de decisão prejudicial com a proibição do financiamento monetário. A este respeito, começa por constatar que a aplicação de medidas de saneamento das instituições de crédito, na aceção da Diretiva 2001/24, não constitui uma atribuição que incumbe ao SEBC, em geral, ou aos bancos centrais nacionais, em particular. Dito isto, o SEBC representa, no direito da União, uma construção jurídica original que associa e faz cooperar estreitamente instituições nacionais, a saber, os bancos centrais nacionais, bem como uma instituição da União, a saber, o Banco Central Europeu. Neste sistema muito integrado, em que são simultaneamente autoridades nacionais e autoridades que atuam no âmbito do SEBC, os bancos centrais nacionais podem exercer outras funções, além das referidas no Protocolo relativo ao SEBC e ao BCE ³²⁵. Essas funções são, todavia, exercidas sob a própria responsabilidade dos mesmos, uma vez que as modalidades concretas dessa responsabilidade são determinadas em função do direito nacional. Por conseguinte, incumbe ao Estado-Membro em causa definir os requisitos da responsabilidade do seu banco central em razão da aplicação, por este, de uma medida de saneamento, na aceção da Diretiva 2001/24, no caso de esse banco central ter sido designado como autoridade competente para executar a referida medida. No entanto, no exercício desta competência, os Estados-Membros estão obrigados a respeitar as obrigações decorrentes do direito da União.

A este respeito, o direito da União proíbe os bancos centrais nacionais de qualquer financiamento de obrigações do setor público em relação a terceiros.

Assim, a responsabilidade de um banco central nacional quando o mesmo violou as regras que enquadram o exercício de uma função que lhe foi atribuída pelo direito nacional não pode, em princípio, ser entendida no sentido de que implica um financiamento de obrigações do setor público em relação a terceiros. Com efeito, nesta hipótese, a indemnização de terceiros lesados constitui a consequência da atuação desse banco central e não a assunção de uma obrigação preexistente em relação a terceiros que recai sobre as outras autoridades públicas. Por outro lado, esse financiamento não decorre normalmente de forma direta de medidas adotadas por essas outras autoridades

³²³ Enunciada no artigo 123.º TFUE e no artigo 21.º do Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Protocolo relativo ao SEBC e ao BCE»).

³²⁴ Decorre do artigo 130.º TFUE e do artigo 7.º do Protocolo relativo ao SEBC e ao BCE.

³²⁵ Em conformidade com o artigo 14.º-4 do Protocolo relativo ao SEBC e ao BCE.

públicas e não permite, por conseguinte, em princípio, a estas últimas a realização de despesas subtraindo-se ao incentivo do respeito de uma política orçamental sólida³²⁶. Dito isto, tendo em conta o elevado grau de complexidade e de urgência que caracteriza a aplicação de medidas de saneamento na aceção da Diretiva 2001/24, uma tal responsabilidade não pode ser desencadeada sem exigir que o incumprimento do dever de diligência que é imputado ao banco central seja grave.

Em contrapartida, um regime de responsabilidade que se aplica unicamente devido ao facto de o banco central nacional ter exercido uma função que lhe é atribuída pelo direito nacional, mesmo que tenha cumprido plenamente as regras que lhe são impostas, implica o financiamento de uma obrigação do setor público em relação a terceiros. Com efeito, embora o legislador nacional possa garantir uma indemnização pelas consequências inevitáveis das decisões tomadas pelo seu banco central em conformidade com as escolhas feitas por esse legislador, há que constatar que institui assim uma obrigação de pagamento que tem diretamente origem nas suas escolhas políticas, e não na maneira como o banco central exerce as suas funções. O pagamento de tal indemnização, através de recursos próprios, pelo banco central deve, por conseguinte, ser entendido no sentido de que o leva a assumir, em vez das outras autoridades públicas, o financiamento de obrigações que recaem sobre o setor público em aplicação da legislação nacional, o que é contrário ao direito da União.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça clarifica o alcance do princípio da independência dos bancos centrais nacionais em caso de responsabilidade num montante suscetível de prejudicar a sua capacidade para cumprir eficazmente as suas atribuições. É certo que a instituição de um regime de responsabilidade no âmbito do exercício de uma função que lhes foi atribuída pelo direito nacional não é, por si só, incompatível com a independência dos bancos centrais. Todavia, as regras nacionais instituídas para esse efeito não podem pôr o banco central em causa numa situação que comprometa, de alguma forma, a sua capacidade para cumprir de maneira independente uma atribuição abrangida pelo SEBC.

Ora, para participar numa das atribuições fundamentais do SEBC, a saber, a execução da política monetária da União, a constituição de reservas pelos bancos centrais nacionais afigura-se indispensável. Neste contexto, uma dedução às reservas gerais de um banco central nacional, de um montante suscetível de prejudicar a sua capacidade de cumprir eficazmente as suas atribuições ao abrigo do SEBC, combinada com a incapacidade de reconstituir essas reservas autonomamente, devido a uma afetação sistemática da totalidade dos seus lucros ao reembolso do prejuízo que causou, é suscetível de colocar esse banco central numa situação de dependência em relação às autoridades políticas, em violação do direito da União. É o que acontece, em especial, quando um banco central nacional é legalmente obrigado a contrair um empréstimo junto das outras autoridades públicas do Estado-Membro a que pertence caso estejam esgotadas as fontes de financiamento ligadas às reservas.

Uma legislação como a que está em causa no processo principal que apresenta precisamente essas características, expõe potencialmente o banco central a pressões políticas, enquanto o artigo 130.º TFUE e o artigo 7.º do Protocolo relativo ao SEBC e ao BCE visam, pelo contrário, preservar o SEBC de todas as pressões políticas a fim de lhe permitir prosseguir eficazmente os objetivos associados às suas atribuições, graças ao exercício independente dos poderes específicos de que dispõe para esse efeito por força do direito primário.

³²⁶ Contrariamente ao objetivo do artigo 123.º, n.º 1, TFUE.

XV. Política social ³²⁷

1. Organização do tempo de trabalho

Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

«Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 8.º — Artigo 12.º, alínea a) — Artigos 20.º e 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Redução da duração normal do trabalho noturno em relação à duração do trabalho diurno — Trabalhadores do setor público e do setor privado — Igualdade de tratamento»

VB, um agente do serviço dos sapadores bombeiros da Direção-Geral «Prevenção de Incêndios e Proteção da População», adstrito ao Ministério do Interior búlgaro, prestou trabalho noturno durante vários anos. Por considerar que tem direito a beneficiar da valorização das horas de trabalho noturno, de forma tal que sete horas de trabalho noturno teriam equivalido a oito horas de trabalho diurno, VB apresentou ao seu empregador um pedido de remuneração de horas extraordinárias.

O seu pedido foi recusado com o fundamento de que nenhuma disposição em vigor prevê para os funcionários do Ministério do Interior a conversão das horas de trabalho noturno em horas de trabalho diurno. Com efeito, a duração normal do trabalho noturno de sete horas numa semana de cinco dias úteis, prevista no Código do Trabalho búlgaro para os trabalhadores do setor privado, não se aplica aos referidos agentes. A Lei do Ministério do Interior define apenas a faixa horária de trabalho noturno e enuncia unicamente que o tempo de trabalho dos referidos funcionários não deve exceder, em média, oito horas por cada período de vinte e quatro horas, sem, todavia, especificar a duração normal e máxima do trabalho noturno. VB impugnou a referida recusa no Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit, Bulgária).

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial por esse órgão jurisdicional, que considera que a duração normal do trabalho noturno dos funcionários do Ministério do Interior deveria ser de sete horas para que estes não sejam menos bem tratados do que os outros trabalhadores, o Tribunal de Justiça precisa as obrigações dos Estados-Membros relativas às medidas de proteção em matéria de segurança e de saúde dos trabalhadores noturnos a adotar por força da Diretiva 2003/88 ³²⁸, e pronuncia-se sobre a compatibilidade da legislação búlgara em causa com o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e com o direito de qualquer trabalhador a condições de trabalho justas e equitativas, enunciado no artigo 31.º da Carta.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que se refere à relação entre a duração normal do trabalho noturno e a duração do trabalho diurno, o Tribunal de Justiça salienta, antes de mais, que nenhuma disposição da Diretiva 2003/88 contém indicações a este respeito. Com efeito, esta diretiva só estabelece requisitos mínimos

³²⁷ O Acórdão de 10 de março de 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Cobertura extensa de seguro de doença)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)), deve igualmente ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica IV.2. «Direito de livre circulação e de livre residência no território dos Estados-Membros».

³²⁸ Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

relativos à duração máxima do trabalho noturno de oito horas durante um período de 24 horas ³²⁹. Por outro lado, a diretiva prevê a obrigação de tomar as medidas necessárias para que os trabalhadores noturnos beneficiem de um nível de proteção adequado à natureza do trabalho que exercem ³³⁰, deixando aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação a este respeito.

Por conseguinte o artigo 8.º e o artigo 12.º, alínea a), não impõem a obrigação de adotar uma regulamentação nacional que preveja que a duração normal do trabalho noturno para trabalhadores do setor público, como os polícias e os sapadores bombeiros, seja inferior à duração normal do trabalho diurno prevista para estes.

Todavia, os Estados-Membros devem garantir que esses trabalhadores beneficiem de outras medidas de proteção em matéria de duração do trabalho, de salário, de abonos ou de benefícios similares, que permitam compensar a especial penosidade que implica o trabalho noturno que efetuam. Com efeito, ainda que a redução da duração normal do trabalho noturno em relação à do trabalho diurno possa constituir uma solução adequada para garantir a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores em causa, essa redução não é a única solução possível.

Em seguida, após ter constatado que as disposições do Código do Trabalho búlgaro e da Lei do Ministério do Interior em causa constituem uma aplicação da Diretiva 2003/88 e que, por conseguinte, são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça decide a questão da compatibilidade desta regulamentação com a Carta.

A este respeito, o Tribunal de Justiça declara que os artigos 20.º e 31.º da Carta não se opõem a que a duração normal do trabalho noturno fixada em sete horas para os trabalhadores do setor privado não se aplique aos trabalhadores do setor público, em especial aos polícias e aos sapadores bombeiros, se essa diferença de tratamento se basear num critério objetivo e razoável, isto é, se estiver relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela referida legislação, e seja proporcionada a esse objetivo.

O Tribunal de Justiça salienta, antes de mais, que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio identificar as categorias de pessoas que se encontram em situações comparáveis e compará-las de forma específica e concreta, incluindo no que respeita às condições de trabalho noturno. Ora, no caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio analisou categorias de trabalhadores abstratos, como a dos trabalhadores do setor privado que beneficiam do regime previsto no Código do Trabalho e a dos trabalhadores do setor público, como os funcionários do Ministério do Interior, que dele não beneficiam.

No que respeita à justificação de uma eventual diferença de tratamento, o Tribunal de Justiça salienta que a inexistência de um mecanismo de conversão das horas de trabalho noturno em horas de trabalho diurno para os funcionários do Ministério do Interior não pode ser justificada unicamente por considerações orçamentais, sem outras considerações de ordem política, social ou demográfica.

Por não se basear num critério objetivo e razoável, isto é, estar relacionada com um objetivo legalmente admissível, e ser proporcionada a esse objetivo, uma diferença instituída por disposições do direito nacional em matéria de trabalho noturno entre diferentes categorias de trabalhadores que se encontram em situações comparáveis seria incompatível com o direito da União e obrigaria, se fosse caso disso, o juiz nacional a interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da disposição de direito primário em causa, tomando em consideração todo o direito

³²⁹ Artigo 8.º, alínea b), da Diretiva 2003/88.

³³⁰ Artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2003/88.

interno e aplicando métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim de garantir a plena eficácia dessa disposição e alcançar uma solução conforme com a finalidade por ela prosseguida.

2. Proteção dos trabalhadores temporários

Acórdão de 15 de dezembro de 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

«Reenvio prejudicial — Emprego e política social — Trabalho temporário — Diretiva 2008/104/CE — Artigo 5.º — Princípio da igualdade de tratamento — Necessidade de garantir a proteção geral dos trabalhadores temporários em caso de derrogação deste princípio — Convenção coletiva que prevê uma remuneração inferior à do pessoal recrutado diretamente pelo utilizador — Proteção jurisdicional efetiva — Fiscalização jurisdicional»

Entre janeiro e abril de 2017, a TimePartner Personalmanagement GmbH, uma empresa de trabalho temporário, empregou CM na qualidade de trabalhadora temporária ao abrigo de um contrato de trabalho a termo. Durante a sua cedência, CM trabalhou na qualidade de operadora de logística para um utilizador no setor do comércio a retalho.

Por esse trabalho, auferiu uma remuneração horária bruta de 9,23 euros, em conformidade com a Convenção coletiva aplicável aos trabalhadores temporários, celebrada entre dois sindicatos nos quais estavam filiadas, respetivamente, a TimePartner Personalmanagement GmbH e CM.

Esta convenção coletiva derogava o princípio da igualdade de tratamento reconhecido no direito alemão ³³¹ ao prever, em relação aos trabalhadores temporários, uma remuneração inferior à concedida aos trabalhadores do utilizador por força das condições previstas na Convenção coletiva dos trabalhadores do setor do comércio a retalho nos *Länder* da Baviera (Alemanha), a saber, uma remuneração horária bruta de 13,64 euros.

CM instaurou uma ação no Arbeitsgericht Würzburg (Tribunal do Trabalho de Wurtzbourg, Alemanha) com vista a obter um suplemento de remuneração de 1 296,72 euros, equivalente à diferença salarial entre os trabalhadores temporários e os trabalhadores comparáveis recrutados diretamente pelo utilizador. Alegou, a este respeito, que o princípio de igualdade de tratamento dos trabalhadores temporários consagrado no artigo 5.º da Diretiva 2008/104 ³³² tinha sido violado. Uma vez que a ação foi julgada improcedente em primeira instância e que foi posteriormente negado provimento ao recurso, CM interpôs recurso de «Revision» para o Bundesarbeitsgericht (Supremo Tribunal do Trabalho Federal, Alemanha) que submete ao Tribunal de Justiça cinco questões prejudiciais sobre a interpretação da referida disposição.

O Tribunal de Justiça define as condições a preencher por uma convenção coletiva celebrada pelos parceiros sociais para poder derogar o princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores

³³¹ Relativamente ao período entre janeiro e março de 2017, no § 10, n.º 4, primeiro período, da Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Lei sobre o regime da cedência de trabalhadores), de 3 de fevereiro de 1995 (BGBl. 1995 I, p. 158), na sua versão em vigor até 31 de março de 2017 e, no que respeita a abril de 2017, no § 8, n.º 1, desta lei na sua versão em vigor a partir de 1 de abril de 2017.

³³² Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO 2008, L 327, p. 9).

temporários ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2008/104³³³. Esclarece, nomeadamente, o alcance do conceito de «proteção geral dos trabalhadores temporários» que as convenções coletivas devem garantir em aplicação desta disposição e fornece os critérios que permitem apreciar se tal proteção geral foi efetivamente garantida. O Tribunal de Justiça conclui igualmente que estas convenções coletivas devem poder ser objeto de fiscalização jurisdicional efetiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Depois de ter recordado o duplo objetivo da Diretiva 2008/104 de assegurar a proteção dos trabalhadores temporários e o respeito da diversidade dos mercados de trabalho, o Tribunal esclarece que o artigo 5.º, n.º 3, desta diretiva não exige, ao referir o conceito de «proteção geral dos trabalhadores temporários», que se tenha em consideração um nível de proteção específico dos trabalhadores temporários que vá além do estabelecido, para os trabalhadores em geral, pelo direito nacional e pelo direito da União em matéria de condições fundamentais de trabalho e emprego.

Todavia, quando os parceiros sociais autorizam, através de uma convenção coletiva, diferenças de tratamento em matéria de condições fundamentais de trabalho e emprego em detrimento dos trabalhadores temporários, esta convenção coletiva deve, a fim de garantir a proteção geral dos trabalhadores temporários em causa, conceder a estes últimos, em contrapartida, vantagens em matéria de condições fundamentais de trabalho e emprego³³⁴ suscetíveis de compensar a diferença de tratamento suportada.

Com efeito, a proteção geral dos trabalhadores temporários ficaria necessariamente enfraquecida se, em relação a estes trabalhadores, essa convenção se limitasse a reduzir uma ou mais das referidas condições fundamentais.

Por outro lado, a disposição derogatória prevista no artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2008/104 impõe que se verifique o respeito do dever de garantir a proteção geral dos trabalhadores temporários em concreto, comparando, a respeito de uma dada função, as condições fundamentais de trabalho e emprego aplicáveis aos trabalhadores recrutados diretamente pelo utilizador com as aplicáveis aos trabalhadores temporários para assim poder determinar se as vantagens compensatórias concedidas em relação às referidas condições fundamentais permitem mitigar os efeitos da diferença de tratamento suportada.

Este dever de garantir a proteção geral dos trabalhadores temporários não exige que o trabalhador temporário em causa esteja vinculado à empresa de trabalho temporário através de um contrato de trabalho por tempo indeterminado, uma vez que o artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2008/104 permite derrogar o princípio da igualdade de tratamento em relação a qualquer trabalhador temporário, sem distinguir em função do carácter determinado ou indeterminado da duração do seu contrato de trabalho com a empresa de trabalho temporário.

Além disso, o referido dever não exige que os Estados-Membros prevejam detalhadamente as condições e os critérios que as convenções coletivas devem respeitar.

³³³ Este n.º 3 oferece aos Estados-Membros a faculdade de permitir aos parceiros sociais manterem ou celebrarem convenções coletivas que autorizem diferenças de tratamento em matéria de condições fundamentais de trabalho e emprego dos trabalhadores temporários desde que a proteção geral dos trabalhadores temporários seja garantida.

³³⁴ As condições fundamentais de trabalho e emprego estão definidas no artigo 3.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2008/104. Referem-se à duração do trabalho, às horas suplementares, aos períodos de pausa, aos períodos de descanso, ao trabalho noturno, às férias, aos feriados e à remuneração.

Dito isto, embora gozem de uma ampla margem de apreciação no âmbito da negociação e da celebração de convenções coletivas, os parceiros sociais devem agir no respeito do direito da União em geral e da Diretiva 2008/104 em particular.

Assim, embora as disposições desta diretiva não imponham aos Estados-Membros a adoção de uma regulamentação específica destinada a garantir a proteção geral dos trabalhadores temporários, na aceção do seu artigo 5.º, n.º 3, não deixa de ser certo que os Estados-Membros, incluindo os seus órgãos jurisdicionais, devem garantir que as convenções coletivas que autorizam diferenças de tratamento em matéria de condições fundamentais de trabalho e emprego asseguram, nomeadamente, a proteção geral dos trabalhadores temporários.

Por conseguinte, essas convenções coletivas devem poder ser objeto de uma fiscalização jurisdicional efetiva a fim de verificar o respeito, pelos parceiros sociais, do seu dever de garantir essa proteção.

3. Envolvimento dos trabalhadores numa sociedade europeia

Acórdão de 18 de outubro de 2022 (Grande Secção), IG Metall et ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

«Reenvio prejudicial — Política social — Sociedade europeia — Diretiva 2001/86/CE — Envolvimento dos trabalhadores no processo de decisão da sociedade europeia — Artigo 4.º, n.º 4 — Sociedade europeia constituída por transformação — Conteúdo do acordo negociado — Eleição de representantes dos trabalhadores como membros do conselho de fiscalização — Processo eleitoral que prevê um escrutínio distinto para os representantes dos sindicatos»

Antes de ser transformada em sociedade europeia (SE) em 2014, a SAP, uma sociedade anónima de direito alemão, tinha um conselho de fiscalização composto, em conformidade com o direito alemão³³⁵, por representantes dos acionistas e dos trabalhadores. Entre estes últimos, os representantes propostos pelos sindicatos foram eleitos através de um escrutínio distinto do escrutínio para a eleição dos outros membros do conselho de fiscalização que representavam os trabalhadores³³⁶. O acordo sobre o regime de envolvimento dos trabalhadores na SAP transformada em SE prevê, por sua vez, regras diferentes quando é constituído um conselho de fiscalização reduzido. Nesse caso, os sindicatos podem propor candidatos para uma parte dos lugares dos representantes dos trabalhadores atribuídos à República Federal da Alemanha e eleitos pelos trabalhadores empregados na Alemanha, mas sem estar previsto um escrutínio distinto para a eleição desses candidatos.

Essa inexistência de um escrutínio distinto foi impugnada judicialmente pela Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) e pela ver.di — Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, duas organizações sindicais. Chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto por estas últimas, o Bundesarbeitsgericht (Supremo Tribunal do Trabalho Federal, Alemanha) decidiu submeter ao Tribunal de Justiça uma questão sobre a interpretação da Diretiva 2001/86³³⁷. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o

³³⁵ § 7 da da Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Lei sobre a Participação dos Trabalhadores), de 4 maio de 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1153), conforme alterado pela Lei de 24 de abril de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 642) (a seguir «MitbestG»).

³³⁶ Nos termos do § 16, n.º 1, da MitbestG, os representantes dos sindicatos no conselho de fiscalização são eleitos pelos delegados por escrutínio secreto e em conformidade com os princípios do escrutínio proporcional.

³³⁷ Diretiva 2001/86/CE do Conselho, de 8 de outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores (JO 2001, L 294, p. 22).

acordo em causa não respeita as exigências do direito alemão³³⁸. Questiona-se, todavia, se o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2001/86³³⁹ não prevê um nível de proteção menos elevado do que o previsto no direito alemão e que se impõe, sendo caso disso, a todos os Estados-Membros, situação na qual terá de interpretar o direito nacional em conformidade com o direito da União.

O Tribunal, reunido em Grande Secção, declara que o acordo sobre o regime de envolvimento dos trabalhadores, conforme previsto nesta última disposição, aplicável a uma SE criada por transformação, deve prever um escrutínio distinto para eleger, como representantes dos trabalhadores no conselho de fiscalização da SE, uma determinada proporção de candidatos propostos pelos sindicatos, quando o direito nacional aplicável impõe esse escrutínio distinto no que respeita à composição do conselho de fiscalização da sociedade a ser transformada em SE. No âmbito desse escrutínio, a igualdade de tratamento entre os trabalhadores dessa SE, das suas filiais e dos seus estabelecimentos, bem como entre os sindicatos nela representados deve ser respeitada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Neste processo, o Tribunal de Justiça começa por uma interpretação literal do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2001/86 e conclui que, no que respeita à definição dos representantes dos trabalhadores e do nível de envolvimento destes que deve ser preservado, o legislador da União remeteu para a legislação e/ou prática nacionais do Estado-Membro da sede da sociedade a transformar em SE.

Assim, quanto, em especial, à participação dos representantes dos trabalhadores, quer a determinação das pessoas habilitadas a representar os trabalhadores quer a dos elementos característicos da participação que permitem aos referidos representantes influenciar as decisões a tomar na empresa, necessita de se referir às apreciações efetuadas a este respeito pelo legislador nacional e à prática nacional pertinente.

Por conseguinte, se um elemento processual estabelecido pela legislação nacional, como o escrutínio específico para a eleição dos representantes dos sindicatos, constituir um elemento característico do regime nacional de participação dos representantes dos trabalhadores e revestir um caráter imperativo, este elemento deve ser tido em conta para efeitos do acordo sobre o regime de envolvimento a que se refere o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2001/86.

Segundo o Tribunal, o contexto em que se insere essa disposição confirma a interpretação literal. Com efeito, o legislador da União pretendeu dar um tratamento especial às SE constituídas por transformação para evitar prejudicar os direitos em matéria de envolvimento de que beneficiam os trabalhadores da sociedade a transformar em SE em aplicação da legislação e/ou prática nacionais.

O Tribunal considera que esta leitura da Diretiva 2001/86 é igualmente conforme com o seu objetivo. Como resulta desta diretiva³⁴⁰, a garantia dos direitos adquiridos em matéria de envolvimento

³³⁸ Trata-se nomeadamente do § 21, n.º 6, da Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (Lei relativa ao Envolvimento dos Trabalhadores numa Sociedade Europeia), de 22 de dezembro de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3675, 3686), na versão em vigor desde 1 de março de 2020, nos termos do qual, no caso de uma SE constituída por transformação, o acordo de participação prevê, no mínimo e em relação a todos os elementos relativos ao envolvimento dos trabalhadores, um nível idêntico ao dos elementos já existentes na sociedade a transformar em SE.

³³⁹ O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2001/86, relativo ao conteúdo do acordo sobre o regime de envolvimento dos trabalhadores na SE, dispõe que, no caso de uma SE constituída por transformação, o acordo de envolvimento prevê, no mínimo e em relação a todos os elementos relativos ao envolvimento dos trabalhadores, um nível idêntico ao dos elementos já existentes na sociedade a transformar em SE.

³⁴⁰ Nomeadamente do seu considerando 18 que prevê, *inter alia*, que a garantia dos direitos adquiridos dos trabalhadores quanto ao seu envolvimento nas decisões das sociedades é um princípio fundamental e um objetivo declarado da presente diretiva.

pretendida pelo legislador da União implica não apenas a manutenção dos direitos adquiridos dos trabalhadores na sociedade a transformar em SE mas também o alargamento destes direitos a todos os trabalhadores da SE, e mesmo na falta de indicação nesse sentido da legislação nacional.

Na opinião do Tribunal, a interpretação assim adotada é ainda corroborada pela génese da Diretiva 2001/86. Com efeito, daqui resulta que o regime aplicável às SE criadas por transformação constituía o principal obstáculo durante as negociações. Só com a introdução de uma disposição, retomada no artigo 4.º, n.º 4, da referida diretiva, que regulasse especificamente as SE criadas por transformação para evitar uma redução do nível de envolvimento dos trabalhadores existente na sociedade a transformar, foi possível o processo de adoção da diretiva prosseguir.

Por último, o Tribunal especifica que o direito de propor uma determinada proporção dos candidatos às eleições dos representantes dos trabalhadores num conselho de fiscalização de uma SE, criada por transformação, como a SAP, não pode ser reservado apenas aos sindicatos alemães, mas deve ser alargado a todos os sindicatos representados na SE, nas suas filiais e nos seus estabelecimentos, de modo a assegurar a igualdade entre esses sindicatos no que respeita a esse direito.

XVI. Saúde pública

Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

«Reenvio prejudicial — Medicamentos para uso humano — Diretiva 2001/83/CE — Artigo 86.º, n.º 1 — Conceito de “publicidade dos medicamentos” — Artigo 87.º, n.º 3 — Utilização racional dos medicamentos — Artigo 90.º — Elementos publicitários proibidos — Publicidade a medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados — Publicidade ao preço — Publicidade a ofertas promocionais — Publicidade a vendas em conjunto — Proibição»

A «EUROAPTIEKA» SIA é uma sociedade que exerce a atividade farmacêutica na Letónia. Faz parte de um grupo que possui uma rede de farmácias e de sociedades de distribuição de medicamentos a retalho nesse país. Em 2016, a Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Serviço de Fiscalização dos Medicamentos da Inspeção da Saúde Pública, Letónia) proibiu a EUROAPTIEKA de difundir uma publicidade relativa a uma venda promocional que oferecia uma redução de 15 % sobre o preço de compra de qualquer medicamento no caso da aquisição de, pelo menos, três artigos. Esta decisão foi tomada com base numa disposição nacional que proíbe a inclusão, na publicidade junto do público a medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados, de informações que fomentem a compra do medicamento, justificando a necessidade da compra do medicamento com o seu preço, anunciando uma promoção especial ou indicando que o medicamento é vendido em pacote com outros medicamentos (mesmo a preço reduzido) ou produtos ³⁴¹.

Chamado a pronunciar-se, em 2020, sobre um recurso interposto pela EUROAPTIEKA contra esta disposição, a Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letónia) interrogou o Tribunal de Justiça a título prejudicial sobre a interpretação da Diretiva 2001/83 ³⁴².

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, esclarece o alcance do conceito de «publicidade dos medicamentos», na aceção desta diretiva, nomeadamente no que respeita a conteúdos que visam não um determinado medicamento, mas medicamentos indeterminados. Por outro lado, pronuncia-se sobre a compatibilidade com a referida diretiva de uma disposição nacional que prevê proibições como as que estão em causa no processo principal, nomeadamente sobre a questão de saber se essas proibições visam favorecer a utilização racional dos medicamentos, na aceção da mesma diretiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que a difusão de informações que incentivam a compra de medicamentos, justificando a necessidade dessa compra pelo preço, anunciando uma oferta promocional ou fazendo referência a uma venda combinada com outros medicamentos, mesmo a preço reduzido, ou produtos, se enquadra no conceito de «publicidade dos medicamentos»,

³⁴¹ Ponto 18.12 do Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 «Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus» (Decreto n.º 378 do Conselho de Ministros relativo às «Modalidades da publicidade dos medicamentos e modalidades segundo as quais um fabricante de medicamentos pode oferecer aos médicos amostras gratuitas de medicamentos»), de 17 de maio de 2011 (Latvijas Vēstnesis, 2011, n.º 78).

³⁴² Mais precisamente, estão em causa os artigos 86.º, n.º 1, 87.º, n.º 3, e 90.º da Diretiva 2001/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano (JO 2001, L 311, p. 67), conforme alterada pela Diretiva 2004/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 (JO 2004, L 136, p. 34).

na aceção da Diretiva 2001/83, mesmo quando essas informações dizem respeito não a um medicamento determinado, mas a medicamentos indeterminados.

Antes de mais, de um ponto de vista textual, o Tribunal recorda que o artigo 86.º, n.º 1, desta diretiva, que contém o conceito de «publicidade dos medicamentos», faz sistematicamente referência aos «medicamentos», no plural. Além disso, esta disposição define este conceito de forma muito ampla, abrangendo «qualquer forma» de ação de informação, de prospeção ou de incentivo, incluindo, nomeadamente, a «publicidade dos medicamentos junto do público em geral».

Em seguida, de um ponto de vista contextual, o Tribunal salienta que as disposições do título VIII da Diretiva 2001/83, das quais faz parte o artigo 86.º, enunciam as regras gerais e fundamentais relativas à publicidade dos medicamentos e que, portanto, são aplicáveis a qualquer ação destinada a promover a prescrição, o fornecimento, a venda ou o consumo de medicamentos.

Por último, quanto às finalidades prosseguidas pela Diretiva 2001/83, o Tribunal considera que o objetivo essencial de proteção da saúde pública prosseguido por esta diretiva ficaria amplamente comprometido se uma atividade de ação de informação, de prospeção ou de incentivo destinada a promover a prescrição, o fornecimento, a venda ou o consumo de medicamentos sem fazer referência a um medicamento determinado não estivesse abrangida pelo conceito de «publicidade dos medicamentos» e, portanto, escapasse às proibições, às condições e às restrições previstas por esta diretiva em matéria de publicidade.

Com efeito, na medida em que uma publicidade a medicamentos indeterminados, como uma publicidade que visa uma categoria de medicamentos destinados a tratar a mesma patologia, pode igualmente dizer respeito a medicamentos sujeitos a receita médica ou a medicamentos compartilhados, a exclusão dessa publicidade do âmbito de aplicação das disposições da Diretiva 2001/83 em matéria de publicidade equivaleria a privar amplamente do seu efeito útil as proibições previstas nesta diretiva ³⁴³, na medida em que excluiria especificamente essas proibições de qualquer publicidade que não visasse especificamente um medicamento pertencente a essa categoria.

Além disso, o Tribunal de Justiça considera que a publicidade a um conjunto indeterminado de medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados pode, do mesmo modo que uma publicidade relativa a um único medicamento determinado, ser excessiva e irrefletida e, por conseguinte, prejudicar a saúde pública, incitando os consumidores a uma utilização irracional ou a um consumo excessivo dos medicamentos em causa.

O Tribunal de Justiça conclui que, não obstante o que foi afirmado no Acórdão A (Publicidade e venda de medicamentos em linha) ³⁴⁴ e no Acórdão DocMorris ³⁴⁵, o conceito de «publicidade dos medicamentos», previsto na Diretiva 2001/83, abrange qualquer ação de informação, de prospeção ou de incentivo destinada a promover a prescrição, o fornecimento, a venda ou o consumo de um determinado medicamento ou de medicamentos indeterminados.

O Tribunal de Justiça acrescenta que, uma vez que a finalidade da mensagem constitui a característica essencial deste conceito e o elemento determinante para distinguir a publicidade da simples informação, e que as atividades de difusão de informação visadas por uma disposição nacional como

³⁴³ Artigo 88.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, da Diretiva 2001/83.

³⁴⁴ Acórdão de 1 de outubro de 2020, **A (Publicidade e venda de medicamentos em linha)** (C-649/18, [EU:C:2020:764](#), n.º 50).

³⁴⁵ Acórdão de 15 de julho de 2021, **DocMorris** (C-190/20, [EU:C:2021:609](#), n.º 20).

a que está em causa no processo principal parecem ter essa finalidade promocional, essas atividades estão abrangidas pelo referido conceito.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declara que as disposições da Diretiva 2001/83³⁴⁶ não se opõem a uma disposição nacional que impõe restrições não previstas nesta diretiva, mas que respondem ao objetivo essencial de proteção da saúde pública prosseguido pela referida diretiva, proibindo a inclusão, na publicidade junto do público feita a medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados, de informações que incentivam a compra de medicamentos, justificando a necessidade dessa compra pelo preço de tais medicamentos, anunciando uma promoção ou indicando que os referidos medicamentos são vendidos em pacote com outros medicamentos, mesmo a um preço reduzido, ou com outros produtos.

Em apoio desta interpretação, o Tribunal de Justiça recorda, em primeiro lugar, no que respeita à articulação entre o requisito de a referida publicidade fomentar a utilização racional dos medicamentos³⁴⁷ e as restrições referidas na Diretiva 2001/83 sob a forma de uma lista de elementos publicitários proibidos³⁴⁸, que o facto de esta diretiva não conter regras específicas relativas a um dado elemento publicitário não obsta a que, com o objetivo de impedir toda e qualquer publicidade excessiva e irrefletida a medicamentos, que poderia afetar a saúde pública, os Estados-Membros proibam³⁴⁹ tal elemento, na medida em que este fomente o uso irracional de medicamentos.

Por conseguinte, e ainda que a Diretiva 2001/83 autorize a publicidade dos medicamentos não sujeitos a receita médica, os Estados-Membros devem proibir, a fim de prevenir a ocorrência de riscos para a saúde pública em conformidade com o objetivo essencial de proteção desta, a inclusão, na publicidade junto do público em geral a medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados, de elementos suscetíveis de fomentar a utilização irracional de tais medicamentos.

Em segundo lugar, quanto à questão de saber se é esse o caso dos elementos visados por proibições como as que estão em causa no processo principal, o Tribunal salienta que, tratando-se de medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados, é frequente que o próprio consumidor final avalie, sem a assistência de um médico, a utilidade ou a necessidade de comprar tais medicamentos. Ora, este consumidor não dispõe necessariamente de conhecimentos específicos e objetivos que lhe permitam avaliar o seu valor terapêutico. A publicidade pode, portanto, exercer uma influência particularmente importante na avaliação e na escolha efetuadas pelo referido consumidor, tanto no que respeita à qualidade do medicamento como à quantidade a adquirir.

Neste contexto, elementos de publicidade, como os visados pela disposição nacional em causa no processo principal, são suscetíveis de incitar os consumidores a comprar medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados em função de um critério económico ligado ao preço desses medicamentos e, por conseguinte, podem induzir esses consumidores a comprar e a consumir os referidos medicamentos sem que se tenha procedido a uma avaliação objetiva baseada nas propriedades terapêuticas destes últimos e em necessidades médicas concretas.

Ora, segundo o Tribunal, uma publicidade que desvie o consumidor de uma avaliação objetiva da necessidade de tomar um medicamento incita a utilização irracional e excessiva desse medicamento.

³⁴⁶ Mais precisamente, artigos 87.º, n.º 3, e 90.º da Diretiva 2001/83.

³⁴⁷ Requisito previsto no artigo 87.º, n.º 3, da Diretiva 2001/83.

³⁴⁸ Restrições enunciadas no artigo 90.º da Diretiva 2001/83.

³⁴⁹ Com base no artigo 87.º, n.º 3, da Diretiva 2001/83.

Tal utilização irracional e excessiva dos medicamentos pode igualmente decorrer de uma publicidade que, à semelhança das referidas pela disposição nacional em causa no processo principal, relativas a ofertas promocionais ou a vendas em conjunto de medicamentos e de outros produtos, equipara medicamentos a outros produtos de consumo, que são geralmente objeto de descontos e de reduções de preços além de um certo nível de despesa.

O Tribunal de Justiça conclui que, na medida em que impedem a difusão de elementos de publicidade que incentivam a utilização irracional e excessiva dos medicamentos não sujeitos a receita médica nem compartilhados — sem prejuízo da possibilidade de as farmácias concederem descontos e reduções de preços na venda desses medicamentos e de outros produtos de saúde — uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal cumpre o objetivo essencial de proteção da saúde pública e é, portanto, compatível com a Diretiva 2001/83.

XVII. Proteção dos consumidores ³⁵⁰

Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

«Reenvio prejudicial — Diretiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Processo de execução hipotecária — Caráter abusivo da cláusula que fixa a taxa nominal dos juros de mora e da cláusula de vencimento antecipado que figura no contrato de mútuo — Autoridade de caso julgado e preclusão — Perda da possibilidade de invocar o caráter abusivo de uma cláusula do contrato perante um órgão jurisdicional — Poder de fiscalização oficiosa do juiz nacional»

Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), SPV 1503 e o. (C-693/19 e C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

«Reenvio prejudicial — Diretiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Procedimentos de injunção de pagamento e de penhora junto de terceiros — Autoridade de caso julgado que abrange implicitamente a validade das cláusulas do título executivo — Poder do juiz de execução para fiscalizar oficiosamente o caráter eventualmente abusivo de uma cláusula»

Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

«Reenvio prejudicial — Diretiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Processo de execução coerciva de um contrato de leasing que tem a qualidade de título executivo — Oposição à execução — Legislação nacional que não permite que o juiz que conhece dessa oposição verifique o caráter abusivo das cláusulas de um título executivo — Poder do juiz de execução para fiscalizar oficiosamente o caráter eventualmente abusivo de uma cláusula — Existência de uma ação de direito comum que permite a fiscalização do caráter abusivo das referidas cláusulas — Exigência de caução para suspender o processo de execução»

Acórdão de 17 de maio de 2022 (Grande Secção), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

«Reenvio prejudicial — Diretiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Contrato hipotecário — Caráter abusivo da cláusula “de taxa mínima” prevista nesse contrato — Normas nacionais relativas ao processo judicial de recurso — Limitação no tempo dos efeitos da declaração de nulidade de uma cláusula abusiva — Restituição — Poder de fiscalização oficiosa do órgão jurisdicional nacional de recurso»

Foram submetidos ao Tribunal de Justiça cinco pedidos de decisão prejudicial, provenientes, respetivamente, de órgãos jurisdicionais espanhóis (Ibercaja Banco, C-600/19, e Unicaja Banco,

³⁵⁰ O Acórdão de 28 de abril de 2022, *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)), deve igualmente ser assinalado nesta rubrica. Este acórdão é apresentado na rubrica III.4.d. «Ações contra os tratamentos de dados contrários ao RGPD».

C-869/19), italianos (SPV Project 1503, C-693/19 e C-831/19) e romeno (Impuls Leasing România, C-725/19), tendo todos por objeto a interpretação da Diretiva relativa às cláusulas abusivas ³⁵¹.

Estes pedidos inscrevem-se no âmbito de processos de natureza diferente. Assim, o pedido no processo Ibercaja Banco diz respeito a um processo de execução hipotecária em que o consumidor não deduziu oposição e o direito de propriedade do bem hipotecado já foi transferido para um terceiro. No processo Unicaja Banco, o pedido foi apresentado num recurso interposto na sequência do Acórdão Gutiérrez Naranjo e o. ³⁵². Os pedidos nos processos apensos SPV Project 1503 dizem, por sua vez, respeito a processos de execução baseados em títulos executivos que adquiriram autoridade de caso julgado. Por último, o pedido no processo Impuls Leasing România enquadra-se no âmbito de um processo de execução instaurado com base num contrato de *leasing* que constitui título executivo.

Com os seus quatro acórdãos proferidos em Grande Secção, o Tribunal de Justiça desenvolve a sua jurisprudência sobre o dever e o poder do juiz nacional fiscalizar oficiosamente o carácter abusivo de cláusulas contratuais ao abrigo da Diretiva relativa às cláusulas abusivas. A este respeito, o Tribunal esclarece a interação entre o princípio da autoridade de caso julgado e a preclusão, por um lado, e a fiscalização judicial das cláusulas abusivas, por outro. Além disso, o Tribunal pronuncia-se sobre o alcance desta fiscalização no âmbito de procedimentos acelerados de cobrança de dívidas de consumidores e sobre a articulação entre certos princípios processuais consagrados pelos direitos nacionais em matéria de recurso e o poder do juiz nacional de fiscalizar oficiosamente o carácter abusivo de cláusulas contratuais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça esclarece a articulação entre o princípio da autoridade de caso julgado e o poder do juiz de execução para fiscalizar oficiosamente, no âmbito de um procedimento de injunção de pagamento, o carácter abusivo de uma cláusula contratual que constitui o fundamento dessa injunção.

A este respeito, o Tribunal declara que a Diretiva relativa às cláusulas abusivas ³⁵³ se opõe a uma legislação nacional segundo a qual, quando uma injunção de pagamento não tiver sido objeto de oposição do devedor, o juiz de execução não pode, pelo facto de a autoridade de caso julgado de que essa injunção se reveste abranger implicitamente a validade das referidas cláusulas, fiscalizar o eventual carácter abusivo das cláusulas que serviram de fundamento a essa injunção. Mais especificamente, uma legislação segundo a qual se considera que a fiscalização oficiosa do carácter abusivo das cláusulas contratuais teve lugar e que a mesma está abrangida pela autoridade de caso julgado, mesmo que não exista qualquer fundamentação nesse sentido numa decisão como aquela em que é emitida uma injunção de pagamento, é suscetível de esvaziar de substância a obrigação que incumbe ao juiz nacional de proceder a uma fiscalização oficiosa do carácter eventualmente abusivo dessas cláusulas contratuais. Nesse caso, a exigência de uma tutela jurisdicional efetiva

³⁵¹ Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29, a seguir «Diretiva relativa às cláusulas abusivas»).

³⁵² Acórdão de 21 de dezembro de 2016, **Gutiérrez Naranjo e o.** (C-154/15, C-307/15 e C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), que impunha uma limitação no tempo dos efeitos de restituição das quantias indevidamente pagas pelos consumidores aos bancos com fundamento numa cláusula abusiva, denominada cláusula «de taxa mínima», era contrária ao artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva relativa às cláusulas abusivas e que estes últimos tinham, deste modo, o direito de obter a restituição integral dessas quantias por força desta disposição.

³⁵³ Designadamente o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva.

impõe que o juiz de execução possa apreciar, incluindo pela primeira vez, o caráter eventualmente abusivo das cláusulas contratuais que serviram de fundamento a uma injunção. O facto de o devedor ignorar, no momento em que a injunção se tornou definitiva, que podia ser qualificado de «consumidor» na aceção desta diretiva não é pertinente a este respeito.

Em segundo lugar, o Tribunal debruça-se sobre a interação entre o princípio da autoridade de caso julgado, a preclusão e o poder do juiz nacional para apreciar oficiosamente o caráter abusivo de uma cláusula contratual no âmbito de um processo de execução hipotecária.

Por um lado, o Tribunal salienta que a Diretiva relativa às cláusulas abusivas³⁵⁴ se opõe a uma legislação nacional que, em razão do efeito da autoridade de caso julgado e da preclusão, não permite nem ao juiz fiscalizar oficiosamente o caráter abusivo de cláusulas contratuais no âmbito de um processo de execução hipotecária nem ao consumidor invocar, após o termo do prazo para deduzir oposição, o caráter abusivo dessas cláusulas contratuais nesse processo ou num processo declarativo posterior. Esta interpretação da diretiva é aplicável quando as referidas cláusulas tenham sido objeto de fiscalização oficiosa no momento da abertura do processo de execução hipotecária, sem que essa fiscalização tenha sido expressamente mencionada ou fundamentada na decisão que autoriza a execução hipotecária, e sem que esta última decisão indique que tal apreciação já não poderá ser posta em causa se não for deduzida oposição. Com efeito, na medida em que não foi informado da existência de uma fiscalização oficiosa do caráter abusivo das cláusulas contratuais na decisão que autoriza a execução hipotecária, o consumidor não pôde apreciar com pleno conhecimento de causa se havia que interpor recurso dessa decisão. Ora, não se pode garantir uma fiscalização eficaz do caráter eventualmente abusivo das cláusulas contratuais se a autoridade de caso julgado for igualmente atribuída às decisões judiciais que não referem essa fiscalização.

Por outro lado, o Tribunal considera, em contrapartida, compatível com esta mesma diretiva³⁵⁵ uma legislação nacional que não autoriza um órgão jurisdicional nacional, que atue oficiosamente ou a pedido do consumidor, a apreciar o caráter eventualmente abusivo de cláusulas contratuais quando a garantia hipotecária tiver sido executada, o bem hipotecado tiver sido vendido e os direitos de propriedade sobre esse bem tiverem sido transferidos para um terceiro. Esta conclusão está, todavia, sujeita à condição de o consumidor cujo bem hipotecado foi vendido poder invocar os seus direitos num processo posterior com vista a obter a reparação do prejuízo financeiro causado pela aplicação das cláusulas abusivas.

Em terceiro lugar, o Tribunal aprecia a articulação entre certos princípios processuais nacionais que regem o processo de recurso, como os princípios do dispositivo, da coerência e da proibição da *reformatio in peius*, e o poder do juiz nacional para apreciar oficiosamente o caráter abusivo de uma cláusula.

A este respeito, considera que a Diretiva relativa às cláusulas abusivas³⁵⁶ se opõe à aplicação desses princípios processuais nacionais, por força dos quais um órgão jurisdicional nacional que é chamado a conhecer de um recurso de uma sentença que limita no tempo a restituição das quantias indevidamente pagas pelo consumidor ao abrigo de uma cláusula declarada abusiva não pode suscitar oficiosamente um fundamento relativo à violação de uma disposição desta diretiva e ordenar a restituição integral das referidas quantias, num caso em que a não contestação dessa limitação no tempo pelo referido consumidor não pode ser imputada à passividade total deste. Quanto ao

³⁵⁴ *Idem.*

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ Designadamente o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva.

processo principal submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça precisa que o facto de um consumidor não ter interposto recurso dentro do prazo pode ser imputado à circunstância de o prazo em que era possível interpor recurso já ter terminado quando foi proferido o Acórdão Gutiérrez Naranjo e o., através do qual o Tribunal de Justiça declarou que uma jurisprudência nacional que limita no tempo os efeitos de restituição decorrentes da declaração do carácter abusivo de uma cláusula é incompatível com a referida diretiva. Por conseguinte, no processo principal, o consumidor em causa não demonstrou uma passividade total ao não interpor recurso. Neste contexto, a aplicação dos princípios processuais nacionais que o privam de meios que lhe permitem invocar os seus direitos ao abrigo da Diretiva relativa às cláusulas abusivas é contrária ao princípio da efetividade, na medida em que é suscetível de tornar impossível ou excessivamente difícil a proteção destes direitos.

Em quarto e último lugar, o Tribunal debruça-se sobre o poder do juiz nacional para fiscalizar oficiosamente o carácter abusivo das cláusulas de um título executivo quando lhe é submetida uma oposição à execução desse título.

A este respeito, considera que a Diretiva relativa às cláusulas abusivas ³⁵⁷ e o princípio da efetividade se opõem a uma legislação nacional que não permite que o juiz de execução de um crédito, que conhece de uma oposição a essa execução, fiscalize, oficiosamente ou a pedido do consumidor, o carácter abusivo das cláusulas de um contrato que constitui título executivo, se o juiz que conhece do mérito e que pode ser chamado a conhecer de uma ação distinta de direito comum, destinada a fiscalizar o carácter eventualmente abusivo das cláusulas desse contrato, só puder suspender o processo de execução até que seja proferida decisão quanto ao mérito se for paga uma caução, por exemplo calculada com base no valor do objeto do recurso, de um nível suscetível de desencorajar o consumidor de intentar e prosseguir tal ação. No que se refere a essa caução, o Tribunal de Justiça esclarece que os custos que uma ação judicial implica relativamente ao montante da dívida impugnada não devem ser suscetíveis de desencorajar o consumidor de recorrer aos tribunais. Ora, é provável que um devedor que esteja em situação de incumprimento não disponha dos recursos financeiros necessários para constituir a garantia exigida. Este é tanto mais o caso quando o valor do objeto da ação intentada exceder amplamente, como parece ser o caso no processo principal, o valor total do contrato.

³⁵⁷ Designadamente o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva.

1. Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos

Acórdão de 25 de janeiro de 2022 (Grande Secção), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2012/19/UE — Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos — Obrigação de financiamento dos custos relacionados com a gestão dos resíduos provenientes de painéis fotovoltaicos — Efeito retroativo — Princípio da segurança jurídica — Transposição incorreta de uma diretiva — Responsabilidade do Estado-Membro»

A Vysočina Wind é uma sociedade checa que explora uma central de energia solar equipada com painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005.

Em conformidade com a obrigação prevista na Lei checa n.º 185/2001 relativa aos resíduos (a seguir «Lei dos Resíduos») ³⁵⁹, esta sociedade participou no financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes de painéis fotovoltaicos e pagou, a este título, taxas de reciclagem durante os anos de 2015 e 2016.

Considerando, todavia, que a obrigação de pagamento dessa taxa resultava de uma transposição incorreta da Diretiva 2012/19 relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) ³⁶⁰ e que o pagamento destas taxas constituía um dano, a Vysočina Wind intentou, nos tribunais checos, uma ação de indemnização contra a República Checa. Neste âmbito, a Vysočina Wind sustentou que a disposição da Lei dos Resíduos que prevê uma obrigação de pagamento de uma taxa pelos utilizadores de painéis fotovoltaicos é contrária ao artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos REEE, que responsabiliza os produtores de equipamentos elétricos e eletrónicos, e não os utilizadores destes, pelo financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes de equipamentos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005.

Tendo a ação intentada pela Vysočina Wind sido julgada procedente, tanto em primeira instância como em sede de recurso, a República Checa interpôs um recurso de cassação no Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa).

Questionado a título prejudicial por este último órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, pronuncia-se, por um lado, sobre a interpretação e sobre a validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos REEE e esclarece, por outro, os requisitos suscetíveis de desencadear a responsabilidade de um Estado-Membro por violação do direito da União no contexto da transposição de uma diretiva.

³⁵⁸ Os acórdãos seguintes devem igualmente ser assinalados nesta rubrica: Acórdãos de 14 de julho de 2022, **GSMB Invest** (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)), de 14 de julho de 2022, **Volkswagen** (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)), e de 14 de julho de 2022, **Porsche Inter Auto e Volkswagen** (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), apresentados na rubrica XIII.3. «Veículos a motor», bem como Acórdão de 8 de novembro de 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Homologação de veículos a motor)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), apresentado na rubrica III.1. «Direito à ação e direito a aceder a tribunal imparcial».

³⁵⁹ § 37p da zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (Lei n.º 185/2001 relativa aos resíduos e que altera certas outras leis).

³⁶⁰ Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (JO 2012, L 197, p. 38), a seguir «Diretiva relativa aos REEE».

Apreciação do Tribunal de Justiça

Procedendo a uma interpretação literal da Diretiva relativa aos REEE, o Tribunal de Justiça confirma, em primeiro lugar, que os painéis fotovoltaicos constituem equipamentos elétricos e eletrônicos na aceção da mesma, pelo que, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva, o financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes destes painéis colocados no mercado a partir de 13 de agosto de 2012, data da entrada em vigor da referida diretiva, deve recair sobre os produtores dos referidos painéis e não, como prevê a legislação checa, sobre os seus utilizadores.

Em segundo lugar, o Tribunal examina a validade do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos REEE, na medida em que esta disposição é aplicável aos painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, isto é, numa data anterior à da entrada em vigor desta diretiva.

A este respeito, o Tribunal começa por recordar que embora o princípio da segurança jurídica se oponha a que uma norma jurídica nova seja aplicada a uma situação ocorrida antes da sua entrada em vigor, resulta igualmente da sua jurisprudência que uma norma jurídica nova é aplicável imediatamente aos efeitos futuros de uma situação jurídica constituída na vigência da lei antiga, bem como às situações jurídicas novas.

Assim, o Tribunal verifica se a aplicação da regra jurídica enunciada no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos REEE, segundo a qual os produtores, e não os utilizadores, são obrigados a assegurar o financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes de painéis fotovoltaicos colocados no mercado após 13 de agosto de 2005, caso estes tenham se tornado ou venham a tornar resíduos a partir da data de entrada em vigor da diretiva, é suscetível de afetar uma situação adquirida antes da sua entrada em vigor ou se esta aplicação visa, pelo contrário, regular os efeitos futuros de uma situação criada antes dessa entrada em vigor.

Ora, como a regulamentação da União que existia antes da adoção da Diretiva relativa aos REEE deixava aos Estados-Membros a opção de impor os custos da gestão dos resíduos provenientes de painéis fotovoltaicos ao detentor atual ou anterior dos resíduos, ao produtor inicial ou ao distribuidor dos painéis, a Diretiva relativa aos REEE teve um impacto nas situações constituídas antes da sua entrada em vigor nos Estados-Membros que tinham decidido impor estes custos aos utilizadores dos painéis fotovoltaicos e não aos seus produtores, como foi o caso da República Checa.

A este respeito, o Tribunal esclarece que uma regra jurídica nova aplicável a situações adquiridas anteriormente não pode ser considerada conforme com o princípio da não retroatividade dos atos jurídicos, na medida em que altera, *a posteriori* e de modo imprevisível, a repartição de custos cuja ocorrência já não pode ser evitada. Ora, no caso em apreço, os produtores dos painéis fotovoltaicos não estavam em condições de prever, quando da conceção dos painéis, que seriam posteriormente obrigados a assegurar o financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes destes painéis.

À luz destas considerações, o Tribunal declara inválido o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos REEE, na medida em que esta disposição impõe aos produtores o financiamento dos custos relativos à gestão dos resíduos provenientes de painéis fotovoltaicos colocados no mercado entre 13 de agosto de 2005 e 13 de agosto de 2012.

Em terceiro lugar, o Tribunal afirma que a introdução na Lei dos Resíduos de uma disposição que prevê uma obrigação de pagamento de uma taxa que recai sobre os utilizadores de painéis fotovoltaicos que é contrária à Diretiva relativa aos REEE, mais de um mês antes da adoção desta última, não constitui, enquanto tal, uma violação do direito da União pela República Checa, uma vez que a obtenção do resultado prescrito pela diretiva não pode ser considerada como seriamente comprometida antes de a mesma integrar a ordem jurídica da União.

2. Qualidade do ar

Acórdão de 22 de dezembro de 2022 (Grande Secção), Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição do ar) (C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretivas 80/779/CEE, 85/203/CEE, 96/62/CE, 1999/30/CE e 2008/50/CE — Qualidade do ar — Valores-limite fixados para as micropartículas (PM₁₀) e para o dióxido de azoto (NO₂) — Valores excedidos — Planos de qualidade do ar — Prejuízos causados a um particular devido à degradação do ar por os valores-limite terem sido excedidos — Responsabilidade do Estado-Membro em causa — Requisitos da verificação dessa responsabilização — Requisito de que a norma jurídica do direito da União violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares lesados — Inexistência»

No âmbito de uma ação intentada no tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Tribunal Administrativo de Cergy-Pontoise, França), JP, residente na aglomeração de Paris (França), requereu, nomeadamente, que a República Francesa indemnize o prejuízo que conduziu à deterioração do seu estado de saúde, causada pela degradação da qualidade do ar ambiente nesta aglomeração. Esta degradação resulta do facto de terem sido excedidos os valores-limite de concentração em dióxido de azoto (NO₂) e em micropartículas (PM₁₀), fixados na Diretiva 2008/50 relativa à qualidade do ar ambiente³⁶¹, pelo facto de as autoridades francesas não terem cumprido as obrigações que lhes incumbem por força do disposto nos artigos 13.º ³⁶² e 23.º ³⁶³ desta diretiva.

Tendo a sua ação sido julgada improcedente por, em substância, as disposições da Diretiva 2008/50 relativa a qualidade do ar ambiente que invocou não conferirem nenhum direito aos particulares de obterem uma indemnização a título de um eventual prejuízo sofrido devido à degradação da qualidade do ar, JP interpôs recurso da decisão na cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal Administrativo de Recurso de Versalhes, França).

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial por este último órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, especifica os requisitos que têm de estar preenchidos para que um Estado-Membro seja responsabilizado a título dos prejuízos causados a um particular devido à degradação do ar resultante do facto de terem sido excedidos os valores-limite de poluentes no ar ambiente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de mais, o Tribunal de Justiça salienta que a Diretiva 2008/50 relativa à qualidade do ar ambiente, invocada por JP, entrou em vigor em 11 de junho de 2008, ou seja, em parte depois de causados os danos de saúde que pretensamente lhe foram causados, que se iniciaram em 2003.

³⁶¹ Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1).

³⁶² Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva, «[o]s Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis de dióxido de enxofre, PM₁₀, chumbo e monóxido de carbono no ar ambiente não excedam os valores-limite fixados no anexo XI» e «[o]s valores-limite de dióxido de azoto e de benzeno fixados no anexo XI não podem ser excedidos a partir das datas fixadas no mesmo anexo».

³⁶³ Nos termos do artigo 23.º, n.º 1, da mesma diretiva, «[c]aso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo, bem como as respetivas margens de tolerância, os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa fixados nos anexos XI e XIV».

Assim, para examinar a eventual responsabilidade da República Francesa a título dos prejuízos em causa, o Tribunal considera oportuno tomar em consideração não apenas as disposições pertinentes desta diretiva, mas também as disposições das diretivas que a antecederam³⁶⁴ e que previam requisitos análogos.

Em seguida, o Tribunal recorda que a responsabilização de um Estado face aos particulares pressupõe que estejam preenchidos três requisitos cumulativos, a saber, que a regra do direito da União violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares, que a violação desta regra esteja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direta entre esta violação e o dano sofrido por esses particulares.

No que se refere ao primeiro requisito, relativo ao facto de a regra violada ter por objeto conferir direitos aos particulares, estes direitos nascem não apenas quando disposições do direito da União os atribuem explicitamente, mas também devido a obrigações positivas ou negativas que estas impõem de forma bem definida tanto aos particulares como aos Estados-Membros ou às instituições da União. Com efeito, a violação de tais obrigações, por um Estado-Membro, pode entravar o exercício dos direitos que são implicitamente conferidos aos particulares pelas disposições em causa e assim alterar a situação jurídica que estas disposições visam criar para estes. É por este motivo que a plena eficácia destas normas e a proteção dos direitos que estas conferem exigem que os particulares tenham a possibilidade de obter uma reparação, independentemente da questão de saber se as disposições em causa produzem efeito direito, não sendo esta qualidade necessária nem suficiente em si mesma para preencher o primeiro requisito.

No caso em apreço, o artigo 13.º, n.º 1, e o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 relativa à qualidade do ar ambiente, à semelhança das disposições análogas das diretivas anteriores, impõem aos Estados-Membros, em substância, por um lado, a obrigação de assegurar que os níveis, nomeadamente de NO₂ e de PM₁₀ não excedam, no respetivo território e a partir de determinadas datas, os valores-limite fixados nestas diretivas e, por outro, uma obrigação de prever medidas adequadas para obviar que estes valores sejam excedidos, nomeadamente no âmbito de planos relativos à qualidade do ar. Daqui resulta que estas disposições preveem obrigações bastante claras e precisas quanto ao resultado que os Estados-Membros devem assegurar. No entanto, estas obrigações prosseguem um objetivo geral de proteção da saúde humana e do ambiente no seu conjunto e não permitem que se considere que conferem implicitamente direitos aos particulares cuja violação seja suscetível de desencadear a responsabilidade de um Estado-Membro por danos que lhes tenham sido causados. Por conseguinte, o primeiro dos três requisitos da responsabilização de um Estado, que são requisitos cumulativos, não está preenchido.

Não é suscetível de alterar esta constatação a faculdade reconhecida aos particulares, pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, de obterem junto das autoridades nacionais, eventualmente através de mecanismos jurisdicionais junto dos órgãos jurisdicionais competentes, a adoção de um plano relativo à qualidade do ar no caso de serem excedidos os valores-limite referidos na Diretiva 2008/50 e nas diretivas anteriores. Esta faculdade, que decorre em especial do princípio da efetividade do direito da União, efetividade para a qual os particulares em causa podem contribuir,

³⁶⁴ A saber, os artigos 3.º e 7.º da Diretiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO 1980, L 229, p. 30; EE 15 F 2 p. 193), os artigos 3.º e 7.º da Diretiva 85/203/CEE do Conselho, de 7 de março de 1985, relativa às normas de qualidade do ar para o dióxido de azoto (JO 1985, L 87, p. 1; EE 15 F 5 p. 133), os artigos 7.º e 8.º da Diretiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO 1996, L 296, p. 55), bem como o artigo 4.º, n.º 1, e o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO 1999, L 163, p. 41).

através da apresentação de processos administrativos ou da propositura de ações judiciais à luz da sua situação particular, não implica que as obrigações resultantes do artigo 13.º, n.º 1, e do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, bem como das disposições análogas das diretivas anteriores, tenham tido por objeto conferir aos interessados direitos individuais, na aceção do primeiro dos três requisitos acima referidos.

Atendendo a todas estas considerações, o Tribunal conclui que o artigo 13.º, n.º 1, e o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, relativa à qualidade do ar ambiente, bem como as disposições análogas das diretivas anteriores, devem ser interpretados no sentido de que não têm por objeto conferir direitos individuais aos particulares suscetíveis de lhes conferir um direito a indemnização relativamente a um Estado-Membro, ao abrigo do princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis.

Capítulo 2 — Tribunal Geral

I. Contencioso da União

1. Representação por um advogado autorizado a exercer unicamente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido

Despacho de 20 de junho de 2022, Natixis/Comissão (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

«Recurso de anulação — Incidente processual — Falta de representação por um advogado autorizado a exercer unicamente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido numa das hipóteses taxativamente previstas no artigo 91.º, n.º 2, do Acordo de Saída do Reino Unido da União e da Euratom — Falta de representação por um advogado autorizado a exercer num órgão jurisdicional de um Estado-Membro ou de outro Estado Parte no Acordo EEE — Artigo 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia»

Por petição apresentada em 30 de julho de 2021, a sociedade Natixis interpôs um recurso de anulação da decisão da Comissão Europeia, de 20 de maio de 2021, relativa a um processo de aplicação do artigo 101.º TFUE e do artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ³⁶⁵, na parte em que a decisão lhe diz respeito. A recorrente indicou estar representada, designadamente, por dois *barristers* e dois *solicitors* autorizados a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido.

O Acordo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia ³⁶⁶ prevê um período de transição que terminou em 31 de dezembro de 2020.

No seu despacho, o Tribunal Geral indefere o pedido da recorrente de reconhecimento de um *barrister* e de um *solicitor* como seus representantes. Assim, este processo faculta ao Tribunal a ocasião para examinar os diferentes textos e disposições que devem ser tomados em consideração para determinar se um advogado autorizado a exercer unicamente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido pode representar uma parte no Tribunal Geral.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral recorda que, segundo o artigo 19.º, terceiro e quarto parágrafos, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, só um advogado autorizado a exercer nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro ou de outro Estado Parte no Acordo EEE pode representar ou assistir uma parte nos órgãos jurisdicionais da União ³⁶⁷. Todavia, no caso particular de advogados autorizados a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido, há que começar por

³⁶⁵ Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (JO 1994, L 1, p. 3; a seguir «Acordo EEE»).

³⁶⁶ 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 2020, L 29, p. 7; a seguir «Acordo de Saída»).

³⁶⁷ Artigo 19.º, quarto parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

ter em conta as disposições eventualmente pertinentes dos acordos internacionais que vinculam o Reino Unido e a União, a saber, o Acordo de Saída e o Acordo de Comércio e Cooperação ³⁶⁸.

A este respeito, o Acordo de Saída prevê casos taxativamente enumerados em que um advogado autorizado a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido pode representar ou assistir uma parte nos órgãos jurisdicionais da União³⁶⁹. No estado atual da repartição das competências entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal, esse advogado que representava uma parte em 31 de dezembro de 2020 pode continuar a representá-la ou a assisti-la numa ação intentada no Tribunal ³⁷⁰. Esse advogado pode igualmente representar ou assistir uma parte no Tribunal no âmbito de recursos de anulação dirigidos contra as decisões adotadas pelas instituições, órgãos e organismos da União antes de 31 de dezembro de 2020 e de que o Reino Unido ou pessoas singulares ou coletivas residentes ou estabelecidas no Reino Unido são destinatários ³⁷¹. O mesmo se verifica tratando-se de tais decisões adotadas depois de 31 de dezembro de 2020, no âmbito de processos que apliquem os artigos 101.º e 102.º TFUE instaurados antes de 31 de dezembro de 2020 de que o Reino Unido ou as pessoas singulares ou coletivas que residam ou estabelecidas no Reino Unido são destinatárias. Por último, um advogado autorizado a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido pode representar ou assistir esse Estado no Tribunal Geral ³⁷² nos processos em que o referido Estado decidiu intervir ³⁷³.

No caso em apreço, o Tribunal constata que o presente recurso não se enquadra em nenhuma das referidas hipóteses taxativamente previstas pelo Acordo de Saída. A recorrente é uma sociedade de direito francês com sede em França. A este respeito, não é pertinente o facto de outros destinatários da decisão em causa estarem, por sua vez, estabelecidos no Reino Unido. Neste sentido, o Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, uma decisão adotada pela Comissão com base no artigo 101.º TFUE, embora redigida e publicada sob a forma de uma única decisão, deve ser analisada como um conjunto de decisões individuais que declaram, a respeito de cada uma das sociedades destinatárias, a infração ou as infrações que lhe são imputadas e lhe aplicam, se for caso disso, uma coima. Além disso, no que respeita à alegação da recorrente de que está «estabelecida» no Reino Unido como «*overseas company*», resulta dos documentos por esta fornecidos que está unicamente registada e não estabelecida neste Estado. O Tribunal salienta igualmente que o direito de representação ou de assistência reconhecido pelo Acordo de Saída ³⁷⁴ aos advogados autorizados a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido é válido unicamente no âmbito dos processos administrativos ³⁷⁵, com exclusão de eventuais processos judiciais subsequentes ³⁷⁶.

³⁶⁸ Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro (JO 2021, L 149, p. 10; a seguir «Acordo de Comércio e de Cooperação»).

³⁶⁹ Artigos 87.º, 90.º a 92.º e 95.º do Acordo de Saída conjugados.

³⁷⁰ Em conformidade com o artigo 91.º, n.º 1, do Acordo de Saída.

³⁷¹ Em conformidade com o artigo 91.º, n.º 2, primeiro período, do Acordo de Saída, conjugado com o artigo 95.º, n.ºs 1 e 3, deste acordo.

³⁷² Em conformidade com o artigo 91.º, n.º 2, segundo período, do Acordo de Saída, conjugado com o seu artigo 90.º

³⁷³ Por força do artigo 90.º, segundo parágrafo, alínea c), do Acordo de Saída.

³⁷⁴ Artigo 94.º, n.º 2, do Acordo de Saída.

³⁷⁵ Artigos 92.º e 93.º do Acordo de Saída.

³⁷⁶ Previstas no artigo 91.º do Acordo de Saída.

Em segundo lugar, o Tribunal indica que a recorrente também não pode invocar o Acordo de Comércio e de Cooperação celebrado entre a União e o Reino Unido. Este acordo não prevê ³⁷⁷ que uma parte neste autorize um advogado da outra parte no referido acordo a prestar no seu território serviços jurídicos relativos ao direito da União, do qual o artigo 101.º TFUE faz parte, ou a oferecer uma representação jurídica perante, nomeadamente, os tribunais oficiais devidamente constituídos de uma parte no referido acordo, de entre os quais, o Tribunal.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal observa que o recurso foi interposto em 30 de julho de 2021, ou seja, posteriormente ao termo, em 31 de dezembro de 2020, do período transitório durante o qual o direito da União continuou a aplicar-se no Reino Unido e no seu território apesar do seu estatuto de Estado terceiro. Por conseguinte, a questão de saber se advogados autorizados unicamente a exercer nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido designados pela recorrente devem ser considerados autorizados a exercer num órgão jurisdicional de um Estado-Membro ou de outro Estado Parte no Acordo EEE ³⁷⁸ deixou de poder ser examinada à luz das disposições ou dos atos de direito da União ³⁷⁹. Por conseguinte, tal exame deve ser feito à luz de uma eventual regulamentação específica de um Estado-Membro que autorize unilateralmente esses advogados a exercer nos seus órgãos jurisdicionais, que, porém, não existe no caso em apreço em França.

2. Ações por responsabilidade extracontratual

Acórdão de 23 de fevereiro de 2022, *United Parcel Service/Comissão* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#))

«Responsabilidade extracontratual — Concorrência — Mercados dos serviços internacionais de distribuição expresso de pequenas encomendas no EEE — Concentração — Decisão que declara a concentração incompatível com o mercado interno — Anulação da decisão por um Acórdão do Tribunal Geral — Direitos de defesa — Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares — Nexo de causalidade»

Por Decisão de 30 de janeiro de 2013 (a seguir «decisão controvertida») ³⁸⁰, a Comissão Europeia declarou incompatível com o mercado interno uma operação de concentração notificada entre a *United Parcel Service, Inc.* (a seguir «UPS») e a *TNT Express NV* (a seguir «TNT»), duas empresas com atividade nos mercados dos serviços internacionais de distribuição expresso de pequenas encomendas.

Ao mesmo tempo que anunciava publicamente que renunciava a essa operação de concentração, a UPS interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação da decisão controvertida. Por Acórdão de 7

³⁷⁷ Artigo 193.º, alíneas a) e g), do Acordo de Comércio e Cooperação.

³⁷⁸ Artigo 19.º, quarto parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

³⁷⁹ Incluindo os aplicáveis à profissão de advogado, como a Diretiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional (JO 1998, L 77, p. 36), ou ainda a Diretiva 77/249/CEE do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados (JO 1977, L 78, p. 17).

³⁸⁰ Decisão C(2013) 431 da Comissão, de 30 de janeiro de 2013, que declara uma concentração incompatível com o mercado interno e com o funcionamento do Acordo EEE (processo COMP/M.6570 — UPS/TNT Express).

de março de 2017 ³⁸¹, o Tribunal deu provimento a esse recurso e, por Acórdão de 16 de janeiro de 2019 ³⁸², o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso que a Comissão interpôs desse Acórdão.

Entretanto, a Comissão tinha declarado compatível com o mercado interno uma operação de concentração notificada entre a TNT e a FedEx Corp. (a seguir «FedEx»), uma concorrente da UPS ³⁸³.

No final de 2017, a UPS propôs uma ação de indemnização contra a Comissão, com vista à reparação dos danos económicos alegadamente sofridos por causa da ilegalidade da decisão controvertida ³⁸⁴. Em 2018, foi também proposta uma ação de indemnização pelas sociedades ASL Aviation Holdings DAC e ASL Airlines (Ireland) Ltd (a seguir, em conjunto, «sociedades ASL»), que, antes da adoção da decisão controvertida, tinham celebrado acordos comerciais com a TNT a serem executados depois da aprovação da concentração entre a UPS e a TNT ³⁸⁵.

A Sétima Secção alargada do Tribunal Geral julga improcedentes estas duas ações de indemnização.

Apreciação do Tribunal Geral

- **Improcedência da ação de indemnização proposta pela UPS (processo T-834/17)**

Com a sua ação de indemnização, a UPS alegava que, ao adotar a decisão controvertida, a Comissão tinha cometido violações suficientemente caracterizadas do direito da União, suscetíveis de gerar responsabilidade extracontratual da União. Segundo a UPS, a Comissão tinha, em primeiro lugar, violado os seus direitos processuais no procedimento administrativo, em segundo lugar, violado o dever de fundamentação e, em terceiro lugar, cometido erros relativos à apreciação de mérito da operação de concentração notificada.

A título preliminar, o Tribunal Geral lembra que a responsabilidade extracontratual da União exige a reunião de três pressupostos cumulativos, a saber, a violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido.

Em primeiro lugar, quanto ao alegado desrespeito dos direitos processuais da UPS no procedimento administrativo, esta, por um lado, criticava a Comissão por não ter comunicado a versão final do modelo econométrico que tinha servido para analisar os efeitos da concentração notificada nos preços nem os critérios de avaliação dos ganhos de eficiência resultantes dessa concentração. Por outro lado, a UPS entendia que a Comissão tinha violado o seu direito de acesso às informações fornecidas pela FedEx no procedimento administrativo.

No que respeita à falta de comunicação da última versão do modelo econométrico utilizado pela Comissão, o Tribunal refere que, com efeito, por força da regulamentação aplicável, a Comissão era obrigada a dar conhecimento dessa última versão à UPS. Uma vez que, nesse ponto, a Comissão

³⁸¹ Acórdão de 7 de março de 2017, **United Parcel Service/Comissão** (T-194/13, [EU:T:2017:144](#)).

³⁸² Acórdão de 16 de janeiro de 2019, **Comissão/United Parcel Service** (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#)).

³⁸³ Decisão de 8 de janeiro de 2016 que declara uma concentração compatível com o mercado interno e com o funcionamento do Acordo EEE (Processo M.7630 — FedEx/TNT Express), cujo resumo foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2016, C 450, p. 12).

³⁸⁴ Processo T-834/17, **United Parcel Service/Comissão**.

³⁸⁵ Processo T-540/18, **ASL Aviation Holdings e ASL Airlines (Ireland)/Comissão**.

dispunha de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, cometeu uma violação suficientemente caracterizada dos direitos de defesa da UPS ao não lhe comunicar esse modelo. Além disso, tendo em conta a jurisprudência em matéria de respeito dos direitos de defesa e o Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de janeiro de 2019, essa violação dos direitos da UPS não era desculpável por uma alegada falta de clareza do direito da União, como alegava a Comissão.

O Tribunal também rejeita o argumento de defesa da Comissão relativo ao facto de a elaboração do modelo económico ter sido precedida de múltiplas trocas com a UPS. Com efeito, ao não comunicar a versão final do modelo económico, a Comissão não só incumpriu uma obrigação processual destinada a garantir a legitimidade do processo de controlo das concentrações da União, bem como o seu carácter equitativo, como, além disso, colocou a UPS numa situação que não lhe permitia compreender uma parte dos fundamentos da decisão controvertida.

Em contrapartida, quanto à falta de comunicação à UPS dos critérios de avaliação dos ganhos de eficiência resultantes da concentração notificada, o Tribunal refere que nenhuma disposição do direito da União aplicável ao controlo das concentrações impõe à Comissão que defina antecipadamente, de forma abstrata, os critérios específicos com base nos quais pretende admitir que um ganho de eficiência possa ser considerado verificável. Nestas condições, é desprovida de fundamento jurídico a argumentação da UPS no sentido de demonstrar que a Comissão era obrigada a comunicar-lhe os critérios específicos e os limites probatórios que tencionava aplicar para determinar se cada um dos ganhos de eficiência invocado era verificável.

Além disso, o Tribunal rejeita a argumentação de que a Comissão violou o direito de acesso da UPS a determinados documentos fornecidos à Comissão pela FedEx no procedimento administrativo. Com efeito, não tendo a UPS exercido os seus direitos de acesso em tempo útil e nas formas previstas na legislação aplicável (falta de consulta do auditor), não preenchia as condições para obter a reparação de um dano alegadamente resultante da violação desses direitos.

Em segundo lugar, no que respeita à alegada violação do dever de fundamentação pela Comissão, o Tribunal lembra que a insuficiência de fundamentação de um ato da União não é, em princípio, suscetível de gerar responsabilidade da União.

Em terceiro lugar, quanto ao argumento da UPS relativo a erros na apreciação de mérito da operação de concentração notificada, o Tribunal, não deixando de confirmar que a Comissão cometeu determinados erros, refere que estes não constituem violações suficientemente caracterizadas do direito da União para serem suscetíveis de gerar responsabilidade extracontratual da União. A este respeito, o Tribunal precisa que, embora a Comissão tenha utilizado, em violação das suas próprias regras (Boas práticas para a produção da prova económica), um modelo económico que se afastava sensivelmente da prática comum em matéria económica, dispunha de uma margem de apreciação considerável na definição do referido modelo. Além disso, para efetuar a sua análise dos efeitos da operação de concentração notificada, a Comissão não se baseou exclusivamente nesse modelo económico, tendo efetuado igualmente uma análise geral das características do mercado em causa, pondo em evidência a natureza e as características desse mercado e as consequências decorrentes da operação prevista.

Em último lugar, o Tribunal conclui que a UPS não conseguiu demonstrar a existência de erros manifestos e graves na apreciação do carácter verificável dos ganhos de eficiência ou da situação concorrencial da FedEx no projeto de concentração nem de qualquer indício suscetível de revelar uma desigualdade de tratamento entre a decisão sobre a operação entre a FedEx e a TNT e a decisão controvertida.

Tendo assim verificado que a violação suficientemente caracterizada dos direitos processuais da UPS no procedimento administrativo se limitava à falta de comunicação da última versão do modelo económico utilizado pela Comissão para analisar os efeitos da concentração notificada sobre os preços, o Tribunal examina, em seguida, a existência de um nexo de causalidade direto entre esse

ilícito e os danos invocados pela UPS, a saber, em primeiro lugar, as despesas relacionadas com a sua participação no procedimento de controlo da operação de concentração notificada entre a FedEx e a TNT, em segundo lugar, o pagamento à TNT de uma indemnização contratual de rutura no seguimento da rescisão do acordo de fusão celebrado com a TNT e, em terceiro lugar, os lucros cessantes resultantes da impossibilidade de executar esse acordo de fusão.

Em primeiro lugar, no que respeita, às despesas ligadas à participação da UPS no procedimento de controlo da operação de concentração notificada entre a FedEx e a TNT, o Tribunal observa que essa participação resultava manifestamente da livre escolha da UPS. Assim, a violação dos direitos processuais da UPS no procedimento de controlo da operação de concentração entre ela própria e a TNT não pode ser considerada a causa determinante das despesas ligadas à sua participação no procedimento de controlo da operação de concentração entre a FedEx e a TNT. Do mesmo modo, uma vez que o pagamento da indemnização à TNT por rutura tinha origem numa obrigação contratual resultante dos termos do acordo de fusão celebrado entre a UPS e a TNT, as ilegalidades que viciam a decisão controvertida não podiam constituir a causa determinante do pagamento dessa indemnização à TNT.

Por último, no que diz respeito aos alegados lucros cessantes da UPS, o Tribunal refere que não se pode presumir que essa concentração, sem a violação dos direitos processuais da UPS no processo de controlo da operação de concentração entre ela própria e a TNT, teria sido declarada compatível com o mercado interno. Por outro lado, a UPS não demonstrou nem forneceu elementos que permitam ao Tribunal concluir que, sem essa violação, a Comissão teria declarado a referida operação compatível com o mercado interno. Além disso, a renúncia da UPS à operação de concentração projetada logo depois do anúncio da decisão controvertida teve por efeito quebrar qualquernexo de causalidade direto entre o ilícito declarado e o dano alegado.

Em face do exposto, o Tribunal conclui que a UPS não demonstrou que a violação dos seus direitos processuais no procedimento de controlo da operação de concentração entre ela própria e a TNT constituía a causa determinante dos danos invocados. Assim, julgou integralmente improcedente a ação de indemnização.

- **Improcedência da ação de indemnização proposta pelas sociedades ASL (processo T-540/18)**

A ação de indemnização intentada pelas sociedades ASL tinha por objeto a reparação do alegado lucro cessante resultante da impossibilidade, por causa da decisão controvertida, de executar acordos comerciais celebrados com a TNT. Em apoio deste pedido, as sociedades ASL invocavam uma violação dos seus direitos fundamentais e da UPS pela Comissão, bem como a existência de erros graves e manifestos na apreciação pela Comissão da concentração notificada entre a UPS e a TNT.

Em primeiro lugar, o Tribunal considera que as sociedades ASL não podem invocar, como fundamento do seu próprio pedido de indemnização, uma violação dos direitos de defesa da UPS no âmbito do procedimento de controlo da operação de concentração entre esta última e a TNT. Com efeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal, é necessário que a proteção conferida pela norma invocada em apoio de uma ação de indemnização seja efetiva no que respeita à pessoa que a invoca e, portanto, que essa pessoa esteja entre aquelas a quem essa norma confere direitos.

Em segundo lugar, o Tribunal considera improcedente a argumentação das sociedades ASL relativa ao facto de a Comissão ter violado, no âmbito do procedimento de controlo da concentração entre a UPS e a TNT, os seus direitos fundamentais, nomeadamente o seu direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A este respeito, o Tribunal precisa que, na medida em que as sociedades ASL tinham livremente optado por não participar nesse procedimento, não podiam invocar uma alegada violação, pela Comissão, dos seus direitos fundamentais no contexto desse procedimento.

Em terceiro lugar, o Tribunal julga inadmissível o fundamento relativo à existência de erros graves e manifestos cometidos pela Comissão na apreciação da operação de concentração entre a UPS e a TNT, uma vez que, a esse respeito, as sociedades ASL se limitaram a remeter para a petição apresentada pela UPS no processo T-834/17.

À luz destas considerações, o Tribunal, declarando que as sociedades ASL não demonstraram a existência de violações suficientemente caracterizadas do direito da União que ferissem a decisão controvertida, julga improcedente a ação.

3. Contencioso contratual

Acórdão de 13 de julho de 2022, JF/EUCAP Somália (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

«Cláusula compromissória — Agente contratual internacional da EUCAP Somália — Missão abrangida pela política externa e de segurança comum — Não renovação do contrato de trabalho na sequência da saída do Reino Unido da União — Direito de ser ouvido — Igualdade de tratamento — Não discriminação em razão da nacionalidade — Período de transição previsto pelo Acordo sobre a saída do Reino Unido da União — Recurso de anulação — Ação de indemnização — Atos indissociáveis do contrato — Inadmissibilidade»

O recorrente, JF, nacional do Reino Unido, assinou com a EUCAP Somália, uma missão da União Europeia tendo por objetivo ajudar a Somália a reforçar as suas capacidades em matéria de segurança marítima³⁸⁶, vários contratos de trabalho a termo sucessivos por força dos quais foi recrutado como agente contratual internacional.

O seu último contrato de trabalho, que terminava em 31 de janeiro de 2020, previa que podia ser resolvido antes do seu termo se o Reino Unido deixasse de ser membro da União Europeia.

Através de uma nota, datada de 18 de janeiro de 2020, o Chefe de Missão da EUCAP Somália informou os agentes contratuais internacionais nacionais do Reino Unido dessa missão, entre os quais o recorrente, que, em razão da provável saída do Reino Unido da União em 31 de janeiro de 2020, os seus contratos de trabalho chegariam ao fim nessa data. Seguidamente, através de uma carta, datada de 29 de janeiro de 2020, confirmou a JF que o seu contrato não seria renovado para além do seu termo e chegaria ao fim em 31 de janeiro de 2020 em razão da saída do Reino Unido da União.

Com o seu recurso, JF pediu, a título principal, com fundamento nos artigos 263.º e 268.º TFUE, que a nota de 18 de janeiro de 2020 e a carta de 29 de janeiro de 2020 (a seguir, conjuntamente consideradas, «atos controvertidos») sejam anuladas e que os prejuízos sofridos por este devido a esses atos sejam reparados, com base em responsabilidade extracontratual da EUCAP Somália, e, a título subsidiário, com fundamento no artigo 272.º TFUE, que os atos controvertidos sejam declarados ilegais e que os mesmos prejuízos sejam, com base em responsabilidade contratual dessa missão, igualmente reparados.

³⁸⁶ A EUCAP Somália foi criada pela Decisão 2012/389/PESC do Conselho, de 16 de julho de 2012, sobre a Missão da União Europeia de Reforço das Capacidades [na Somália (EUCAP Somália)] (JO 2012, L 187, p. 40), conforme alterada pela Decisão (PESC) 2018/1942 do Conselho, de 10 de dezembro de 2018 (JO 2018, L 314, p. 56).

Com o seu acórdão proferido em secção alargada, o Tribunal Geral nega provimento ao recurso da recorrente na íntegra. Nessa ocasião, completa a jurisprudência pronunciando-se designadamente sobre a admissibilidade e a natureza do recurso bem como sobre a possibilidade, em certas condições, de não determinar o direito nacional aplicável para resolver um litígio em matéria contratual. Examina igualmente os fundamentos relativos às violações do direito da União no âmbito desse litígio contratual e fornece precisões sobre a aplicação, no caso vertente, do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.

Apreciação do Tribunal Geral

Quanto à admissibilidade do recurso, em primeiro lugar, o Tribunal Geral julga inadmissível o pedido de anulação dos atos controvertidos baseado no artigo 263.º TFUE. A este respeito, observa designadamente que as condições de emprego assim como os direitos e obrigações do pessoal internacional da EUCAP Somália são definidas por contrato, pelo que a relação de emprego entre o recorrente e a EUCAP revestia natureza contratual. O Tribunal constata ainda que, através dos atos controvertidos, o Chefe de Missão da EUCAP Somália confirmou ao recorrente a data do fim do seu contrato, tal como neste prevista, na sequência da saída do Reino Unido da União, que era uma causa contratual de fim de contrato. Daqui deduz que esses atos não se destinam a produzir efeitos jurídicos vinculativos que se situem fora da relação contratual que vincula o recorrente e a EUCAP Somália e que impliquem o exercício, por esta última, de prerrogativas de poder público. Assim, os referidos atos apresentam natureza contratual e a sua anulação não pode ser pedida com fundamento no artigo 263.º TFUE.

Em segundo lugar, o Tribunal julga inadmissível o pedido de indemnização que tem por objeto a responsabilidade extracontratual da União pelos comportamentos da EUCAP Somália, baseada no artigo 268.º TFUE. Um verdadeiro contexto contratual rodeia este pedido, pelo que está abrangido pela responsabilidade contratual da União.

Em terceiro lugar, o Tribunal conclui pela admissibilidade do recurso, na parte em que este se baseia no artigo 272.º TFUE. Precisa que, em apoio dos seus pedidos baseados nesta disposição, o recorrente invoca regras que a administração da União deve respeitar num âmbito contratual, uma vez que apresenta fundamentos relativos, designadamente, a violações do direito de ser ouvido e dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação ³⁸⁷, bem como um fundamento relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima, que constitui um princípio geral do direito da União. Por conseguinte, sob pena de violar o princípio da proteção jurisdicional efetiva, o recorrente não pode ser impedido de invocar a violação desses princípios em apoio dos seus pedidos pelo facto de poder invocar validamente apenas uma inexecução das cláusulas do seu contrato ou uma violação do direito aplicável a este ³⁸⁸.

No que diz respeito ao direito aplicável, o Tribunal recorda o princípio segundo o qual a responsabilidade contratual da União é regulada pela lei aplicável ao contrato em questão ³⁸⁹. Porém, declara que não é necessário determinar qual é o direito nacional aplicável ao presente litígio, o qual pode ser resolvido com base no contrato em causa, nos procedimentos operacionais padrão da EUCAP Somália para os quais o contrato remete, bem como na Carta e nos princípios gerais do direito da União. Neste contexto, o Tribunal observa designadamente que, em apoio dos seus pedidos

³⁸⁷ Garantidos, respetivamente, pelos artigos 41.º, n.º 2, alínea a), 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

³⁸⁸ Na aceção do Acórdão de 16 de julho de 2020, **ADR Center/Comissão** (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#), n.ºs 85 a 89).

³⁸⁹ Artigo 340.º, primeiro parágrafo, TFUE.

subsidiários baseados no artigo 272.º TFUE, o recorrente invoca exclusivamente fundamentos relativos a violações do direito da União, em especial dos princípios gerais desse direito e da Carta. Além disso, não se afigura que, para resolver este litígio, seja necessário aplicar disposições imperativas de direito nacional.

Quanto ao mérito do processo, o Tribunal salienta, em primeiro lugar, que não resulta das cláusulas do contrato em causa nem dos procedimentos operacionais padrão da EUCAP Somália, para os quais o contrato remete, que o chefe de missão era obrigado a ouvir o recorrente antes de emitir a nota de 18 de janeiro de 2020. Além disso, o Tribunal considera que a escolha da EUCAP Somália de não usar a possibilidade de renovar o contrato do recorrente, conforme resulta dos atos controvertidos, não era uma medida tomada contra o recorrente que o afetava desfavoravelmente na aceção do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. Assim, o direito de ser ouvido como este é garantido por esta disposição também não impunha à EUCAP Somália que ouvisse o recorrente previamente à redação da nota de 18 de janeiro de 2020. Além disso, o Tribunal sublinha que, no âmbito de um recurso de natureza contratual, mesmo admitindo que o recorrente tenha disposto do direito de ser ouvido antes da redação da referida nota, o processo não teria podido conduzir a um resultado diferente se tivesse podido exercer esse direito.

Em segundo lugar, no que respeita a uma pretensa discriminação em razão da nacionalidade, o Tribunal sublinha que o recorrente, enquanto nacional de um Estado-Membro que desencadeou o processo de saída da União, não estava objetivamente numa situação comparável à dos agentes contratuais internacionais nacionais de outro Estado-Membro na EUCAP Somália, pelo que o chefe dessa missão podia decidir não renovar o seu contrato de trabalho após 31 de janeiro de 2020, sem que isso seja constitutivo de uma discriminação em razão da nacionalidade.

Em terceiro lugar, por fim, no que diz respeito a uma pretensa violação, pelos atos controvertidos, do Acordo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia e da EURATOM ³⁹⁰, o Tribunal observa que, no âmbito de um recurso de natureza contratual, as disposições deste último, que são pertinentes no caso vertente, regulam as condições nas quais o direito da União se aplica ao Reino Unido durante o período de transição e constituem, por conseguinte, regras de fundo. Ora, dado que estas regras não se aplicam a situações jurídicas adquiridas antes da data de entrada em vigor desse acordo e que os atos controvertidos são anteriores a essa data, tal violação não pode ser acolhida.

³⁹⁰ 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 2020, L 29, p. 7), que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2020.

II. Direito institucional — Procuradoria Europeia

Acórdão de 12 de janeiro de 2022, Verelst/Conselho (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

«Direito institucional — Cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia — Regulamento (UE) 2017/1939 — Nomeação dos Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia — Nomeação de um dos candidatos designados pela Bélgica — Regras aplicáveis à nomeação dos procuradores europeus»

Em 12 de outubro de 2017, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento 2017/1939 que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia ³⁹¹. Este regulamento institui a Procuradoria Europeia como órgão da União e estabelece as normas relativas ao seu funcionamento.

Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento 2017/1939, cada Estado-Membro participante na cooperação reforçada relativa à criação do Ministério Público Europeu deve nomear três candidatos para o cargo de Procurador Europeu. O artigo 16.º, n.º 2, deste regulamento prevê que, após receção do parecer fundamentado do Comité de Seleção, encarregado de elaborar uma lista restrita de candidatos ao lugar de Procurador-Geral Europeu ³⁹², o Conselho seleciona e nomeia um dos candidatos à função de Procurador Europeu do Estado-Membro em causa e que, se o comité de seleção verificar que um candidato não preenche as condições exigidas para exercer as funções de Procurador Europeu, o seu parecer vincula o Conselho. Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, do referido regulamento, o Conselho, deliberando por maioria simples, seleciona e nomeia os Procuradores Europeus para um mandato de seis anos, não renovável e pode decidir prorrogar esse mandato por três anos, no máximo, no final do mandato de seis anos.

Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento 2017/1939, o Conselho estabelece as regras internas do comité de seleção e adota a decisão de nomeação dos seus membros sob proposta da Comissão Europeia. Em 13 de julho de 2018, o Conselho adotou a Decisão de Execução 2018/1696, relativa às regras internas desse comité de seleção ³⁹³. Em especial, nos termos do ponto VII.2, terceiro parágrafo, dessas regras, que figura em anexo: «[o] comité de seleção classifica os candidatos em função das respetivas habilitações e experiência», classificação que «indica a ordem de preferência e [...] não vincula o Conselho».

Com vista à nomeação dos três candidatos ao cargo de Procurador Europeu prevista no Regulamento 2017/1939, em 25 de janeiro de 2019, as autoridades belgas publicaram um convite à apresentação de candidaturas, ao qual responderam seis candidatos, entre os quais o recorrente, Jean-Michel Verelst, que exerce desde 2010 as funções de substituto do Procurador do Rei de Bruxelas (Bélgica) especializado em matéria fiscal.

No final das diferentes fases do processo de seleção previsto pelo Regulamento 2017/1939, o Conselho adotou, em 27 de julho de 2020, a Decisão de Execução 2020/1117, que nomeia os Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia, designando Yves van der Berge a partir de 29 de

³⁹¹ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO 2017, L 283, p. 1).

³⁹² Previsto no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento 2017/1939.

³⁹³ Decisão de Execução (UE) 2018/1696 do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa às regras internas do comité de seleção previsto no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2017/1939 (JO 2018, L 282, p. 8).

julho de 2020 ³⁹⁴. Por carta de 7 de outubro de 2020, o Conselho notificou ao recorrente, bem como a todos os outros candidatos não selecionados, a decisão impugnada, bem como as informações pertinentes relativas às razões que apoiavam a sua decisão de nomear outro candidato, no caso concreto Yves van den Berge.

O recorrente pediu então ao Conselho que lhe transmitisse todos os documentos relativos ao desenrolar do processo de seleção que lhe dissessem respeito. Em seguida, interpôs um recurso de anulação da referida decisão, na parte em que nomeia Y. van den Berge como Procurador Europeu da Procuradoria Europeia e rejeita a sua candidatura.

No seu acórdão, o Tribunal nega provimento ao recurso do recorrente. Examina pela primeira vez a legalidade da Decisão de Execução 2020/1117 relativa à nomeação dos Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia, adotada em aplicação do Regulamento 2017/1939.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral examina a questão de saber se o Conselho se podia afastar da ordem de preferência estabelecida pelo Comité de Seleção encarregado de avaliar as capacidades dos candidatos designados pelos Estados-Membros. A este respeito, após ter recordado os termos das disposições que regem o procedimento que conduziu à adoção da decisão impugnada — cuja tramitação o recorrente não contesta — o Tribunal recorda, por um lado, que, em conformidade com o ponto VII.2, terceiro parágrafo, das regras de funcionamento do Comité de Seleção, a classificação estabelecida por este último com base nas qualificações e na experiência dos três candidatos designados pelo Estado-Membro em causa não tem caráter vinculativo para o Conselho. Por outro lado, o Tribunal salienta que nem o artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento 2017/1939, nem as regras de funcionamento do Comité de Seleção se opõem a que, para proceder a uma escolha entre os três candidatos designados por um Estado-Membro no âmbito do exercício da competência que lhe é conferida pelo referido artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, o Conselho tenha em conta as informações que lhe são fornecidas pelos Governos dos Estados-Membros nela representados, eventualmente pelo próprio Estado-Membro em causa. Por conseguinte, o Tribunal considera que a decisão impugnada foi adotada em conformidade com as regras processuais que regulam a sua adoção ³⁹⁵ e com o princípio da não discriminação.

Em segundo lugar, o Tribunal examina o respeito pelo Conselho do seu dever de fundamentação relativamente ao recorrente cuja candidatura foi rejeitada. Após ter recordado o alcance deste dever de fundamentação ³⁹⁶ e examinado a natureza jurídica da decisão impugnada, o Tribunal considera que a fundamentação da decisão impugnada, na medida em que esta rejeita tacitamente a candidatura do recorrente ao lugar de Procurador Europeu do Reino da Bélgica, devia, em princípio, ser-lhe comunicada ao mesmo tempo que a decisão impugnada.

A este respeito, o Tribunal verifica que a única fundamentação constante da decisão impugnada, como publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, se encontra no seu considerando 13. Com efeito, refere-se aí que «[n]o que respeita aos candidatos designados por Bélgica, Bulgária e Portugal, o Conselho não seguiu a ordem de preferência não vinculativa do comité de seleção, tendo-se baseado

³⁹⁴ Decisão de Execução (UE) 2020/1117 do Conselho da União Europeia, de 27 de julho de 2020, que nomeia os Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia (JO 2020, L 244, p. 18).

³⁹⁵ Em especial, dos artigos 14.º e 16.º do Regulamento 2017/1939, bem como dos pontos VI.2 e VII.2 das regras de funcionamento do comité de seleção.

³⁹⁶ Obrigação prevista no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

numa avaliação diferente dos méritos dos candidatos, efetuada nas instâncias preparatórias competentes do Conselho». Ora, o Tribunal recorda que resulta do ponto VII.2, terceiro parágrafo, das regras de funcionamento do comité de seleção que a classificação estabelecida por este relativamente aos três candidatos ao lugar de Procurador Europeu designados pelo Reino da Bélgica com base nas qualificações e na experiência desses candidatos não vinculava o Conselho. Este último era, portanto, livre de fazer sua a referida classificação ou de basear a sua decisão numa outra comparação dos méritos dos candidatos. Por conseguinte, segundo o Tribunal, o recorrente não tem razão quando alega que a fundamentação da decisão impugnada deveria ter-lhe permitido compreender por que razão o Conselho decidiu não seguir a ordem de preferência estabelecida pelo comité de seleção.

No entanto, o Tribunal salienta que a fundamentação da decisão impugnada contida no considerando 13 desta última não é, em si mesma, suscetível de permitir ao recorrente, nem ao Tribunal, compreender por que razão o Conselho considerou que a candidatura do candidato nomeado para o lugar de Procurador Europeu do Reino da Bélgica tinha mais méritos do que a do recorrente. Todavia, o Tribunal constata que, na sua carta de 7 de outubro de 2020, o Conselho expôs de forma suficientemente detalhada os motivos pelos quais considerava que o candidato nomeado estava em melhores condições para exercer as funções de Procurador Europeu do que os outros dois candidatos.

Por conseguinte, segundo o Tribunal, embora tivesse sido desejável que os fundamentos complementares da rejeição da candidatura do recorrente lhe tivessem sido comunicados concomitantemente com a publicação da decisão impugnada no Jornal Oficial, salienta que o recorrente pôde tomar conhecimento dos referidos fundamentos através da carta do Conselho de 7 de outubro de 2020, ou seja, antes da interposição do recurso, e que, no caso em apreço, essa comunicação lhe permitiu apreciar a justeza dessa decisão e defender os seus direitos.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal debruça-se sobre os argumentos do recorrente segundo os quais a decisão impugnada está afetada por um erro manifesto de apreciação. A este respeito, o Tribunal recorda que uma instituição dispõe de uma ampla margem de apreciação na avaliação e na comparação dos méritos dos candidatos a um cargo a prover e que os elementos dessa apreciação dependem não só da competência e do valor profissional dos interessados mas também do seu caráter, do seu comportamento e da sua personalidade. Isto é tanto mais assim quanto o cargo a prover comporte grandes responsabilidades, como as assumidas pelos Procuradores Europeus nos termos do Regulamento n.º 2017/1939 ³⁹⁷.

Com efeito, o Tribunal salienta que os Procuradores Europeus são chamados a exercer altas responsabilidades, o que é, aliás, confirmado pelo grau AD 13 para o qual são nomeados, que corresponde, segundo o anexo I do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, às funções de conselheiro ou equivalente. Por conseguinte, a função de Procurador Europeu encontra-se entre as funções de diretor (AD 15-AD 14) e as de chefe de unidade ou equivalente (AD 9-AD 14). Por conseguinte, segundo o Tribunal, o Conselho dispõe de uma ampla margem de apreciação na avaliação e na comparação dos méritos dos candidatos ao cargo de Procurador Europeu de um Estado-Membro.

Examinando um a um os argumentos apresentados pelo recorrente tendo em conta a ampla margem de apreciação de que dispõe o Conselho, o Tribunal conclui que o recorrente não demonstrou que o Conselho, no caso em apreço, tenha excedido os limites do seu amplo poder de apreciação ao selecionar e ao nomear Y. van den Berge para o cargo de Procurador Europeu.

³⁹⁷ Considerando 24, artigo 9.º, artigo 12.º, n.ºs 1, 3 e 5, e artigo 104.º do Regulamento 2017/1939.

III. Concorrência

1. Acordos, decisões e práticas concertadas (artigo 101.º TFUE)

Acórdão de 2 de fevereiro de 2022, Scania e o./Comissão (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

«Concorrência — Acordos, decisões e práticas concertadas — Mercado dos fabricantes de camiões — Decisão que declara uma infração ao artigo 101.º TFUE e ao artigo 53.º do Acordo EEE — Acordos e práticas concertadas quanto aos preços de venda dos camiões, ao calendário relativo à introdução das tecnologias em matéria de emissões e à repercussão nos clientes dos custos relativos a essas tecnologias — Procedimento “híbrido” escalonado no tempo — Presunção de inocência — Princípio da imparcialidade — Carta dos Direitos Fundamentais — Infração única e continuada — Restrição de concorrência por objeto — Âmbito geográfico da infração — Coima — Proporcionalidade — Igualdade de tratamento — Competência de plena jurisdição»

Por Decisão de 27 de setembro de 2017 (a seguir «decisão impugnada»)³⁹⁸, a Comissão Europeia considerou que as sociedades Scania AB, Scania CV AB e Scania Deutschland GmbH, três entidades do grupo Scania, que desenvolvem atividades no setor da produção e da venda de camiões pesados para transporte de longo curso (a seguir, em conjunto, «Scania»), tinham infringido as regras do direito da União que proíbem os cartéis³⁹⁹, ao participarem, de janeiro de 1997 a janeiro de 2011, com os seus concorrentes, em acordos colusivos destinados a restringir a concorrência no mercado dos camiões médios e pesados no Espaço Económico Europeu (EEE). A Comissão aplicou uma coima de 880 523 000 euros à Scania.

A decisão impugnada foi adotada na sequência de um procedimento denominado «híbrido», que combina o procedimento de transação⁴⁰⁰ e o procedimento administrativo ordinário em matéria de cartéis.

No presente caso, cada empresa destinatária da comunicação de objeções, incluindo a Scania, confirmou à Comissão a sua vontade de participar em discussões com vista a uma transação. Contudo, na sequência de discussões com a Comissão, a Scania decidiu retirar-se do procedimento. A Comissão adotou, por conseguinte, uma decisão de transação relativamente às empresas que tinham apresentado um pedido formal de transação⁴⁰¹ e prosseguiu a investigação contra a Scania.

³⁹⁸ Decisão C(2017) 6467 final da Comissão, de 27 de setembro de 2017, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE e do artigo 53.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) (processo AT.39824 — Camiões).

³⁹⁹ Artigo 101.º TFUE e artigo 53.º do Acordo EEE.

⁴⁰⁰ Este procedimento é regulado pelo artigo 10.º A do Regulamento (CE) n.º 773/2004 da Comissão, de 7 abril de 2004, relativo à instrução de processos pela Comissão para efeitos dos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18). Permite às partes nos processos de cartéis reconhecer a sua responsabilidade e receber, em contrapartida, uma redução do montante da coima aplicada.

⁴⁰¹ Decisão C(2016) 4673 final, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 101.º TFUE e do artigo 53.º do Acordo EEE (processo AT.39824 — Camiões). Esta decisão foi adotada com fundamento no artigo 7.º e no artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

No seu Acórdão de 2 de fevereiro de 2022, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pela Scania destinado a obter a anulação da decisão impugnada, procedendo a clarificações no que respeita à legalidade de um procedimento «híbrido» em matéria de cartéis e ao conceito de «infração única e continuada».

Apreciação do Tribunal Geral

No que respeita à legalidade do procedimento «híbrido» seguido pela Comissão, o Tribunal Geral começa por observar que, contrariamente ao que a Scania sustentou, a decisão da Comissão de seguir tal procedimento não implica, por si só, uma violação do princípio da presunção de inocência, dos direitos de defesa ou do dever de imparcialidade. Com efeito, as disposições que regem o procedimento de transação não excluem a possibilidade de a Comissão seguir tal procedimento no quadro da aplicação do artigo 101.º TFUE. Além disso, segundo a jurisprudência, no contexto de tais procedimentos, a Comissão tem o direito de adotar, num primeiro momento, uma decisão de transação e, num segundo momento, uma decisão no termo do procedimento ordinário, desde que assegure a observância dos princípios e direitos supramencionados.

Feita esta clarificação, o Tribunal examina se, nas circunstâncias do presente caso, a Comissão respeitou os referidos princípios.

No que respeita à acusação relativa à violação do princípio da presunção de inocência, a Scania alegou que a decisão de transação tinha definido a posição final da Comissão relativamente aos mesmos factos que os expostos na comunicação de objeções e tinha concluído, com base nas mesmas provas utilizadas na decisão impugnada, que esses factos, em que a Scania também tinha participado, eram constitutivos de uma infração.

A este respeito, o Tribunal Geral observa, em primeiro lugar, que nenhuma parte da fundamentação da decisão de transação, lida como um todo, à luz das circunstâncias particulares em que foi adotada, podia ser entendida como uma expressão prematura da responsabilidade da Scania. Em segundo lugar, o Tribunal esclarece que o reconhecimento da sua responsabilidade por parte dos destinatários de uma decisão de transação não pode levar ao reconhecimento implícito da responsabilidade da empresa que decidiu desistir desse procedimento, em virtude da sua eventual participação nos mesmos factos considerados constitutivos de uma infração na decisão de transação. Com efeito, no âmbito do procedimento administrativo ordinário subsequente à adoção de tal decisão, a empresa em causa e a Comissão encontram-se, em relação ao procedimento de transação, numa situação dita de «*tabula rasa*», em que as responsabilidades ainda devem ser apuradas. Assim, a Comissão apenas está vinculada, por um lado, pela comunicação de objeções e, por outro, está obrigada a reexaminar o processo à luz de todas as circunstâncias pertinentes, incluindo todas as informações e argumentos apresentados pela empresa em causa no exercício do seu direito de ser ouvida. Consequentemente, uma qualificação jurídica dos factos adotada pela Comissão relativamente às partes na transação não pressupõe que a mesma qualificação jurídica dos factos tenha sido necessariamente adotada pela Comissão relativamente à empresa que se retirou de tal procedimento. Neste contexto, nada impede a Comissão de se basear em elementos de prova comuns nas duas decisões do procedimento híbrido.

À luz destas considerações e tendo em conta o facto de a Scania não ter contestado que teve a oportunidade de apresentar todos os elementos de prova para contestar os factos e os elementos de prova em que a Comissão se baseou no procedimento administrativo ordinário, incluindo os que foram acrescentadas ao procedimento após a comunicação de objeções, o Tribunal exclui a existência de uma violação do princípio da presunção de inocência no presente caso.

Quanto à alegação relativa à violação dos direitos de defesa, o Tribunal salientou que, na decisão de transação, a Comissão não tinha de forma alguma partido do princípio de que havia responsabilidade da Scania na infração. Consequentemente, do facto de não ter sido ouvida no decurso desse procedimento não podia resultar uma violação dos seus direitos de defesa.

No que respeita à alegação relativa à violação do princípio da imparcialidade, o Tribunal considerou que a Scania não provou que a Comissão não tinha oferecido, durante o procedimento de investigação, todas as garantias necessárias para excluir qualquer dúvida legítima quanto à sua imparcialidade no exame do caso. Com efeito, quando a Comissão examina, no âmbito do procedimento ordinário, os elementos de prova apresentados pelas partes que optaram por não entrar em transação, não está vinculada pelas conclusões factuais nem pelas qualificações jurídicas que teve em conta na decisão de transação. Além disso, considerando que o princípio que prevalece no direito da União é o da livre apreciação da prova e que a Comissão tem uma margem de discricionariedade quanto à oportunidade de adotar medidas de investigação, a sua recusa em adotar novas medidas de investigação não é contrária ao princípio da imparcialidade, se não for demonstrado que a falta de tais medidas se deveu a parcialidade da Comissão.

Em relação ao conceito de «infração única e continuada», o Tribunal examina as condições relativas à existência de tal infração no presente caso e à sua imputabilidade à Scania.

Quanto à constatação da existência de uma infração única e continuada, o Tribunal Geral recorda que, contrariamente ao que a Scania alegou, tal constatação não pressupõe necessariamente a demonstração da existência de várias infrações, cada uma delas abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º TFUE, mas a demonstração de que os diferentes comportamentos identificados se inscrevem num plano de conjunto que visa a realização de um objetivo anticoncorrencial único.

No presente caso, o Tribunal considera que a Comissão demonstrou de forma juridicamente suficiente que os contactos colusivos que tiveram lugar ao longo do tempo a vários níveis, em particular ao nível dos órgãos de direção entre 1997 e 2004, ao nível inferior da sede entre 2000 e 2008, e ao nível alemão entre 2004 e 2011, no seu conjunto, faziam parte de um plano global para alcançar o objetivo anticoncorrencial único de limitar a concorrência no mercado dos camiões médios e pesados no EEE.

Mais concretamente, a existência de ligações entre os três níveis de contactos colusivos era demonstrada pelo facto de os participantes nas reuniões serem sempre empregados das mesmas empresas, de haver uma sobreposição temporal entre as reuniões realizadas nos diferentes níveis e de haver contactos entre os empregados ao nível inferior das respetivas sedes das partes no cartel e os empregados ao nível alemão. Além disso, a natureza das informações partilhadas, as empresas participantes, os objetivos e os produtos em causa mantiveram-se os mesmos durante todo o período de infração. Assim, embora os contactos colusivos ao nível dos órgãos de direção tivessem sido interrompidos em setembro de 2004, o mesmo cartel, com o mesmo conteúdo e alcance, tinha continuado após essa data, com a única diferença que os empregados envolvidos se encontravam a níveis organizacionais diferentes nas empresas envolvidas, e não ao nível dos órgãos de direção. Neste contexto, o facto de os empregados da Scania ao nível alemão alegadamente não saberem que estavam envolvidos na continuação das práticas que tinham tido lugar nos outros dois níveis ou de os empregados da Scania que participaram nas reuniões ao nível das instâncias inferiores da sede não terem conhecimento das reuniões ao nível dos órgãos de direção não tinha relevância para efeitos da declaração da existência de um plano global. Com efeito, a tomada de consciência da existência de tal plano deve ser avaliada ao nível das empresas envolvidas e não ao nível dos seus empregados.

No que respeita à imputabilidade da infração, o Tribunal salienta que, de modo análogo, os fatores que determinam a imputabilidade da infração única e continuada devem ser avaliados igualmente ao nível da empresa. No presente caso, na medida em que a empresa Scania participou diretamente em todos os aspetos pertinentes do cartel, a Comissão tinha o direito de lhe imputar a infração no seu conjunto, sem ser obrigada a demonstrar que os critérios do interesse, do conhecimento e da aceitação do risco estavam preenchidos.

2. Abuso de posição dominante (artigo 102.º TFUE)

Acórdão de 19 de janeiro de 2022, Deutsche Telekom/Comissão (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

«Recurso de anulação com pedido de indemnização — Concorrência — Abuso de posição dominante — Mercado eslovaco dos serviços de telecomunicações de banda larga — Decisão que declara a existência de uma infração ao artigo 102.º TFUE e ao artigo 54.º do Acordo EEE — Acórdão que anula parcialmente a decisão e reduz o montante da coima aplicada — Recusa da Comissão em pagar juros de mora — Artigo 266.º TFUE — Artigo 90.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 — Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares — Privação do gozo do montante da coima indevidamente paga — Lucros cessantes — Juros de mora — Taxa — Prejuízo»

Por Decisão de 15 de outubro de 2014 ⁴⁰², a Comissão Europeia aplicou à sociedade Deutsche Telekom AG (a seguir «Deutsche Telekom») uma coima de 31 070 000 euros por abuso de posição dominante no mercado eslovaco dos serviços de telecomunicações de banda larga, em violação do artigo 102.º TFUE e do artigo 54.º do Acordo EEE.

A Deutsche Telekom interpôs recurso de anulação dessa decisão, tendo pago a coima em 16 de janeiro de 2015. Pelo seu Acórdão de 13 de dezembro de 2018 ⁴⁰³, o Tribunal Geral deu provimento parcial ao recurso da Deutsche Telekom e, no exercício da sua competência de plena jurisdição, reduziu o montante da coima em 12 039 019 euros. Em 19 de fevereiro de 2019, a Comissão devolveu este montante à Deutsche Telekom.

Por ofício de 28 de junho de 2019 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão recusou, em contrapartida, pagar à Deutsche Telekom juros de mora relativos ao período compreendido entre a data de pagamento da coima e a data de reembolso da parte da coima considerada indevida (a seguir «período em causa»).

Assim, a Deutsche Telekom interpôs no Tribunal Geral um recurso que tem por objeto a anulação da decisão impugnada e a condenação da Comissão no pagamento de uma indemnização pelos lucros cessantes devido à privação do gozo, durante o período em causa, do montante principal da parte da coima indevidamente paga ou, a título subsidiário, a reparação do prejuízo que sofreu devido à recusa da Comissão de pagar juros de mora sobre esse montante.

No seu acórdão, a Sétima Secção alargada do Tribunal Geral dá provimento parcial ao recurso de anulação com pedido de indemnização da Deutsche Telekom. Neste contexto, presta esclarecimentos quanto à obrigação da Comissão de pagar juros de mora sobre a parte do montante de uma coima que, na sequência de um acórdão do juiz da União, deve ser restituída à empresa em causa.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral julga improcedente o pedido da Deutsche Telekom destinado a obter uma indemnização, a título da responsabilidade extracontratual da União, pelos alegados lucros cessantes que sofreu devido à privação do gozo, durante o período em causa, da parte da

⁴⁰² Decisão C(2014) 7465 final, relativa a um processo nos termos do artigo 102.º TFUE e do artigo 54.º do Acordo EEE (processo AT.39523 - Slovak Telekom), conforme retificada pela sua Decisão C(2014) 10119 final, de 16 de dezembro de 2014, e pela sua Decisão C(2015) 2484 final, de 17 de abril de 2015.

⁴⁰³ Acórdão de 13 de dezembro de 2018, **Deutsche Telekom/Comissão** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

coima indevidamente paga e que corresponde ao rendimento anual dos seus capitais mobilizados ou ao custo médio ponderado do seu capital.

A este respeito, o Tribunal Geral recorda que a responsabilidade extracontratual da União está sujeita à verificação de um conjunto de condições, nomeadamente a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre a violação e o prejuízo sofrido, o que cabe ao demandante provar.

Ora, no caso em apreço, a Deutsche Telekom não apresentou provas concludentes do caráter real e certo do prejuízo invocado. Mais especificamente, a Deutsche Telekom não demonstrou que teria necessariamente investido o montante da coima indevidamente paga nas suas atividades, nem que a privação do gozo do referido montante a levou a renunciar a projetos específicos e concretos. Neste contexto, a Deutsche Telekom também não demonstrou que não dispunha dos fundos necessários para aproveitar uma oportunidade de investimento.

Em segundo lugar, o Tribunal debruça-se sobre o pedido de indemnização apresentado a título subsidiário pela Deutsche Telekom por violação do artigo 266.º TFUE, cujo primeiro parágrafo prevê a obrigação de as instituições de que emane um ato anulado por um acórdão do juiz da União tomarem todas as medidas necessárias à execução desse acórdão.

O Tribunal observa, por um lado, que, ao impor às instituições a obrigação de tomarem todas as medidas necessárias à execução dos acórdãos do juiz da União, o artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE confere direitos aos particulares que obtiveram ganho de causa perante esse juiz. Por outro lado, o Tribunal recorda que os juros de mora representam uma componente indispensável da obrigação de restabelecimento da situação que impende sobre as instituições por força desta disposição. Em caso de anulação e de redução de uma coima aplicada a uma empresa por infração às regras da concorrência, decorre, por conseguinte, desta disposição a obrigação de a Comissão restituir o montante da coima indevidamente paga, acrescido de juros de mora.

O Tribunal precisa que, dado que, por um lado, a regulamentação financeira aplicável ⁴⁰⁴ prevê um crédito de restituição a favor da sociedade que pagou a título provisório uma coima posteriormente anulada e reduzida e, por outro, a anulação e a redução do montante da coima efetuada pelo juiz da União tem efeitos retroativos, o crédito da Deutsche Telekom existia e era certo quanto ao seu montante máximo na data do pagamento provisório da coima. Por conseguinte, a Comissão estava obrigada, nos termos do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, a pagar juros de mora sobre a parte do montante da coima considerada indevida pelo Tribunal, relativamente a todo o período em causa. Esta obrigação visa indemnizar de forma fixa a privação do gozo de um crédito associada a um atraso objetivo e incentivar a Comissão a prestar especial atenção quando da adoção de uma decisão que implique o pagamento de uma coima.

O Tribunal acrescenta que, contrariamente ao que foi alegado pela Comissão, a obrigação de pagar juros de mora não colide com a função dissuasiva das coimas nos processos de concorrência, na medida em que esta função dissuasiva é necessariamente tida em conta pelo juiz da União quando exerce a sua competência de plena jurisdição para reduzir, com efeito retroativo, o montante de uma coima. Por outro lado, a função dissuasiva das coimas deve ser conciliada com o princípio da

⁴⁰⁴ Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO 2012, L 362, p. 1), e Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO 2012, L 298, p. 1).

proteção jurisdicional efetiva que figura no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cuja observância é assegurada através da fiscalização da legalidade prevista no artigo 263.º TFUE, completada pela competência de plena jurisdição quanto ao montante da coima.

O Tribunal rejeita igualmente os outros argumentos apresentados pela Comissão.

Por um lado, mesmo que o montante da coima paga pela recorrente não tenha vencido juros enquanto estava na posse da Comissão, esta última estava obrigada, na sequência do Acórdão do Tribunal de 13 de dezembro de 2018, a reembolsar a recorrente da parte do montante da coima considerada indevida, acrescida de juros de mora, sem que o artigo 90.º do Regulamento Delegado n.º 1268/2012, que trata da cobrança das coimas, a isso se oponha. Além disso, a obrigação de pagar juros de mora decorre diretamente do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE e a Comissão não tem competência para adotar, através de uma decisão individual, as condições em que pagará juros de mora em caso de anulação da decisão que aplicou uma coima e de redução do montante da mesma.

Por outro lado, os juros devidos no caso em apreço são juros de mora e não juros compensatórios. Com efeito, o crédito principal da Deutsche Telekom era um crédito de restituição que estava vinculado ao pagamento de uma coima que tinha sido efetuado a título provisório. Este crédito existia e era certo quanto ao seu montante máximo ou, pelo menos, determinável com base em elementos objetivos estabelecidos na data do referido pagamento.

Tendo em conta que a Comissão estava obrigada a reembolsar a Deutsche Telekom da parte da coima indevidamente paga, acrescida de juros de mora, e não dispunha de nenhuma margem de apreciação a este respeito, o Tribunal Geral conclui que a recusa de pagar os referidos juros à Deutsche Telekom constitui uma violação caracterizada do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, geradora de responsabilidade extracontratual da União. Tendo em conta a existência de um nexo direto entre a violação constatada e o prejuízo que consiste na perda, durante o período em causa, de juros de mora sobre a parte da coima paga indevidamente, o Tribunal atribui à Deutsche Telekom uma indemnização de 1 750 522,38 euros, calculada através da aplicação, por analogia, da taxa prevista no artigo 83.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Delegado n.º 1268/2012, em concreto, a taxa aplicada pelo Banco Central Europeu às suas principais operações de refinanciamento em janeiro de 2015, ou seja, 0,05 % acrescida de três pontos e meio percentuais.

Acórdão de 26 de janeiro de 2022, Intel Corporation/Comissão (T-286/09, [EU:T:2022:19](#))

«Concorrência — Abuso de posição dominante — Mercado dos microprocessadores — Decisão que declara uma infração ao artigo 102.º TFUE e ao artigo 54.º do Acordo EEE — Descontos de fidelidade — Restrições “não dissimuladas” — Qualificação de prática abusiva — Análise do concorrente igualmente eficaz — Estratégia de conjunto — Infração única e continuada»

Por Decisão de 13 de maio de 2009 ⁴⁰⁵, a Comissão Europeia aplicou ao produtor de microprocessadores Intel uma coima de 1,06 mil milhões de euros por ter abusado da sua posição

⁴⁰⁵ Decisão C (2009) 3726 final da Comissão, de 13 de maio de 2009, relativa a um processo de aplicação do artigo [102.º TFUE] e do artigo 54.º do Acordo EEE (Processo COMP/C-3/37.990 — Intel).

dominante no mercado mundial dos processadores ⁴⁰⁶ x86 ⁴⁰⁷, entre outubro de 2002 e dezembro de 2007, ao aplicar uma estratégia destinada a excluir do mercado os seus concorrentes.

Segundo a Comissão, esse abuso caracterizava-se por dois tipos de comportamentos comerciais adotados pela Intel em relação aos seus parceiros comerciais, a saber, restrições diretas e descontos condicionais. No que se refere mais particularmente a estes últimos, a Intel concedeu descontos a quatro grandes fabricantes de equipamentos informáticos [Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) e NEC], na condição de estes comprarem à Intel todos ou quase todos os seus processadores x86. Do mesmo modo, a Intel concedeu pagamentos a um distribuidor europeu de aparelhos microeletrónicos (Media-Saturn-Holding), na condição de este último vender exclusivamente computadores equipados com processadores x86 da Intel. Estes descontos e pagamentos (a seguir «descontos controvertidos») asseguraram a fidelidade destes quatro fabricantes e da Media-Saturn e desta forma reduziram significativamente a capacidade dos concorrentes da Intel de competirem com base nos méritos dos seus processadores x86. O comportamento anticoncorrencial da Intel contribuiu assim para reduzir a escolha oferecida aos consumidores bem como os incitamentos à inovação.

O Tribunal Geral, por Acórdão de 22 de junho de 2014, negou provimento na totalidade ao recurso interposto pela Intel contra a referida decisão ⁴⁰⁸. Por Acórdão de 6 de setembro de 2017, proferido em sede de recurso interposto pela Intel, o Tribunal de Justiça anulou o referido acórdão e remeteu o processo ao Tribunal Geral ⁴⁰⁹.

Em apoio do seu pedido de anulação do acórdão inicial, a Intel acusava o Tribunal Geral, em especial, de ter cometido um erro de direito por não ter procedido ao exame dos descontos controvertidos à luz das circunstâncias do caso em apreço. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o Tribunal Geral se tinha baseado, à semelhança da Comissão, na premissa segundo a qual os descontos de fidelidade concedidos por uma empresa em posição dominante eram, pela sua própria natureza, capazes de restringir a concorrência, de forma que nem a análise da totalidade das circunstâncias concretas nem, em particular, o teste AEC (conhecido em inglês pelo nome de «*as efficient competitor test*») eram necessários ⁴¹⁰. Não obstante, a Comissão procedeu, na sua decisão, a um exame aprofundado dessas circunstâncias, o que a levou a concluir que um concorrente igualmente eficaz teria de praticar preços inviáveis e que, por conseguinte, a prática de descontos controvertidos era suscetível de produzir efeitos de exclusão desse concorrente. O Tribunal de Justiça concluiu que o teste AEC teve uma importância real na apreciação, pela Comissão, da capacidade das práticas em causa de produzir um efeito de exclusão de concorrentes, de modo que o Tribunal Geral era obrigado a examinar a totalidade dos argumentos da Intel formulados a propósito desse teste e

⁴⁰⁶ O processador é uma componente essencial de qualquer computador, tanto para os desempenhos gerais do sistema como para o custo total do aparelho.

⁴⁰⁷ Os microprocessadores utilizados nos computadores podem ser agrupados em duas categorias, a saber, os processadores x86 e os processadores baseados noutra arquitetura. A arquitetura x86 é uma norma concebida pela Intel que permite o funcionamento dos sistemas operativos Windows e Linux.

⁴⁰⁸ Acórdão de 12 de junho de 2014, **Intel/Comissão** (T-286/09, [EU:T:2014:547](#), a seguir «acórdão inicial»).

⁴⁰⁹ Acórdão de 6 de setembro de 2017, **Intel/Comissão** (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), a seguir «acórdão proferido em sede de recurso»).

⁴¹⁰ A análise económica assim realizada recaía, no caso em apreço, sobre a capacidade dos descontos controvertidos de excluírem um concorrente tão eficaz como a Intel sem, no entanto, ocupar uma posição dominante. Concretamente, a análise visava estabelecer o preço ao qual um concorrente tão eficaz como a Intel e que sofresse os mesmos custos que esta última deveria ter proposto os seus processadores para indemnizar um produtor de equipamento informático ou um distribuidor de aparelhos microeletrónicos pela perda dos descontos em causa, para determinar se, nesse caso, esse concorrente ainda pode cobrir os seus custos.

da sua aplicação pela Comissão. Uma vez que o Tribunal Geral não procedeu a tal exame, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão inicial e remeteu o processo ao Tribunal Geral para que este pudesse examinar, à luz dos argumentos invocados pela Intel, a capacidade dos descontos controvertidos de restringirem a concorrência.

Com o seu Acórdão de 26 de janeiro de 2022, o Tribunal Geral, decidindo após o processo lhe ter sido remetido, anula a decisão impugnada na parte em que qualifica os descontos controvertidos de abuso, na aceção do artigo 102.º TFUE, e aplica uma coima à Intel por todos os seus comportamentos qualificados de abusivos.

Apreciação do Tribunal Geral

A título preliminar, o Tribunal Geral precisa o alcance do litígio após a remessa. A este respeito, observa que a anulação do acórdão inicial era exclusivamente justificada por um único erro, relativo à não tomada em consideração, no acórdão inicial, da argumentação da Intel que visava contestar a análise AEC apresentada pela Comissão. Nessas circunstâncias, o Tribunal considera que, para efeitos do seu exame, pode reproduzir todas as considerações que não enfermam do erro assim declarado pelo Tribunal de Justiça. Trata-se, no caso em apreço, por um lado, das constatações do acórdão inicial relativas às restrições diretas e ao seu caráter ilegal à luz do artigo 102.º TFUE. Com efeito, segundo o Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça não invalidou, na sua essência, a distinção feita na decisão impugnada entre as práticas que constituem tais restrições e os outros comportamentos da Intel os únicos visados pela análise AEC em questão. Por outro lado, o Tribunal Geral reproduziu as considerações que figuram no acórdão inicial, segundo as quais a Comissão, na decisão impugnada, tinha demonstrado a existência dos descontos controvertidos.

Dito isto, o Tribunal Geral inicia, em primeiro lugar, a análise dos pedidos de anulação da decisão impugnada expondo o método definido pelo Tribunal de Justiça para apreciar a capacidade de um sistema de descontos de restringir a concorrência. A este título, recorda que, embora um sistema de descontos de exclusividade instaurado por uma empresa em posição dominante no mercado possa ser qualificado de restrição da concorrência uma vez que, tendo em conta a sua natureza, os seus efeitos restritivos sobre a concorrência podem presumir-se, trata-se, no caso em apreço, de uma simples presunção que não pode em caso algum dispensar a Comissão de examinar os seus efeitos anticoncorrenciais. Assim, na hipótese de uma empresa em posição dominante sustentar, no decurso do procedimento administrativo, com base em elementos de prova, que o seu comportamento não teve a capacidade de restringir a concorrência e, em particular, de produzir os efeitos de exclusão que lhe são imputados, a Comissão deve analisar a capacidade de exclusão do sistema de descontos. No âmbito dessa análise, cabe a esta última não só analisar, por um lado, a importância da posição dominante da empresa no mercado relevante e, por outro, a taxa de cobertura do mercado pela prática controvertida, bem como as condições e as modalidades de concessão dos descontos em questão, a sua duração e montante, mas também apreciar a eventual existência de uma estratégia destinada a excluir os concorrentes pelo menos igualmente eficazes. Além disso, quando um teste AEC tenha sido efetuado pela Comissão, faz parte dos elementos que esta deve ter em conta para apreciar a capacidade do regime de descontos de restringir a concorrência.

Em segundo lugar, o Tribunal Geral verifica, em primeiro lugar, se a apreciação da Comissão sobre a capacidade dos descontos controvertidos de restringir a concorrência se baseia no método assim definido. A este respeito, começa por salientar que, na decisão impugnada, a Comissão cometeu um erro de direito ao considerar que o teste AEC, que no entanto realizou, não era necessário para lhe permitir estabelecer o caráter abusivo dos descontos controvertidos da Intel. Dito isto, o Tribunal considera que não se pode ater a esta conclusão. Uma vez que o acórdão proferido em sede de recurso indica que o teste AEC teve uma importância real na avaliação, pela Comissão, da capacidade da prática de descontos em causa de produzir um efeito de exclusão, o Tribunal é obrigado a examinar os argumentos apresentados pela Intel acerca do referido teste.

Em terceiro lugar, dado que a análise da capacidade dos descontos controvertidos de restringir a concorrência se inscreve no quadro da demonstração da existência de uma infração ao direito da

concorrência, no caso de um abuso de posição dominante, o Tribunal recorda as regras relativas à repartição do ónus da prova e do nível de prova exigido. Assim, o princípio da presunção de inocência, aplicável igualmente neste domínio, exige que a Comissão demonstre a existência de tal infração, se necessário através de um conjunto de indícios precisos e concordantes, de modo a não deixar subsistir nenhuma dúvida a esse respeito. Quando esta última sustenta que os factos provados apenas podem ser explicados por um comportamento anticoncorrencial, deve considerar-se que a existência da infração em questão não foi suficientemente provada se as empresas em causa puderem apresentar outra explicação plausível dos factos. Em contrapartida, quando a Comissão se baseia em elementos de prova que são, em princípio, suscetíveis de demonstrar a existência da infração, é às empresas em causa que incumbe demonstrar a insuficiência do seu valor probatório.

Em quarto lugar, é à luz destas regras que o Tribunal examina os argumentos relativos aos erros alegadamente cometidos pela Comissão na sua análise AEC. A este respeito, declara que a Comissão não demonstrou de forma juridicamente bastante a capacidade de cada um dos descontos controvertidos para produzir um efeito de exclusão, à luz dos argumentos apresentados pela Intel quanto à avaliação pela Comissão dos critérios de análise pertinentes.

Com efeito, em primeiro lugar, no que diz respeito à aplicação do teste AEC à Dell, o Tribunal Geral considera que, nas circunstâncias do caso em apreço, a Comissão podia basear-se validamente, para efeitos de avaliação da «parte contestável»⁴¹¹, em dados conhecidos de operadores económicos diferentes da empresa dominante. No entanto, depois de ter examinado os elementos apresentados pela Intel a esse respeito, o Tribunal conclui que estes são suscetíveis de suscitar dúvidas no espírito do juiz quanto ao resultado dessa avaliação e, por conseguinte, julga insuficientes os elementos tidos em conta pela Comissão para concluir que os descontos concedidos à Dell tiveram a capacidade de produzir um efeito de exclusão durante todo o período pertinente. Em segundo lugar, o mesmo se aplica, na opinião do Tribunal, à análise do desconto concedido à HP, uma vez que o efeito de exclusão constatado não foi demonstrado, nomeadamente em relação a todo o período da infração. Em terceiro lugar, no que respeita aos descontos concedidos, sob diversas condições, a sociedades integradas do grupo NEC, o Tribunal constata dois erros que viciam a análise da Comissão, um que afeta o valor dos descontos condicionais, o outro relativo à extrapolação insuficientemente justificada dos resultados de um único trimestre para todo o período da infração. Em quarto lugar, o Tribunal considera igualmente que não existem provas suficientes no que se refere à capacidade dos descontos concedidos à Lenovo para produzir um efeito de exclusão, devido a erros cometidos pela Comissão na apreciação numérica das vantagens em espécie em causa. Em quinto lugar, o Tribunal concluiu no mesmo sentido no que respeita à análise da AEC relativa à Media-Saturn, considerando, nomeadamente, que a Comissão não tinha explicado as razões que a levaram a extrapolar, na análise dos pagamentos concedidos a esse distribuidor, os resultados obtidos, para efeitos da análise dos descontos concedidos à NEC, de um período de um trimestre para todo o período da infração.

Em quinto e último lugar, o Tribunal examina se a decisão impugnada teve devidamente em conta todos os critérios que permitem estabelecer a capacidade das práticas tarifárias de produzir um efeito de exclusão, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. A este respeito, considera que a Comissão não examinou devidamente o critério relativo à taxa de cobertura do mercado pela prática contestada, nem procedeu a uma análise adequada da duração dos descontos.

⁴¹¹ Esta expressão designa, no caso vertente, a parte do mercado que os clientes estavam dispostos e em posição para transferir o seu aprovisionamento para outro fornecedor, necessariamente limitado tendo em conta, nomeadamente, a natureza do produto e a imagem da marca e do perfil da Intel.

Por conseguinte, resulta de todas as considerações precedentes que a análise realizada pela Comissão é incompleta e, de qualquer modo, não permite demonstrar de forma juridicamente bastante que os descontos controvertidos eram capazes ou suscetíveis de ter efeitos anticoncorrenciais, pelo que o Tribunal anula a decisão na parte em que considera tais práticas constitutivas de um abuso na aceção do 102.º TFUE.

Por último, no que se refere ao impacto dessa anulação parcial da decisão impugnada sobre o montante da coima aplicada pela Comissão à Intel, o Tribunal Geral considera que não está em condições de identificar o montante da coima relativo unicamente às restrições diretas. Consequentemente, anula na totalidade o artigo da decisão impugnada que aplica à Intel uma coima de 1,06 mil milhões de euros pela infração declarada.

Acórdão de 15 de junho de 2022, Qualcomm/Comissão (Qualcomm — pagamentos de exclusividade) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

«Concorrência — Abuso de posição dominante — Mercado dos chipsets LTE — Decisão que declara uma infração ao artigo 102.º TFUE e ao artigo 54.º do Acordo EEE — Pagamentos de exclusividade — Direitos de defesa — Artigo 19.º e artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 — Efeitos de exclusão»

A recorrente, Qualcomm Inc., é uma sociedade americana que desenvolve e fornece *chipsets* em banda de base (a seguir «*chipsets*») destinados a equipar os *smartphones* e *tablets* para lhes permitir estabelecer conexão com as redes celulares ⁴¹², em função da respetiva norma. Os *chipsets* são, assim, vendidos a fabricantes de equipamento originais, entre os quais a Apple Inc., que os incorporam nos seus aparelhos.

Por Decisão de 24 de janeiro de 2018 ⁴¹³, a Comissão Europeia aplicou à recorrente uma coima de cerca de mil milhões de euros por abuso de posição dominante no mercado mundial dos *chipsets* compatíveis com a norma *LTE*, durante um período compreendido entre fevereiro de 2011 e setembro de 2016.

Segundo a Comissão, este abuso caracterizava-se pela concessão de pagamento de incentivos, por força de acordos celebrados entre a recorrente e a Apple. Com efeito, esses acordos previam que a recorrente concedesse pagamentos de incentivo à Apple, desde que esta última se abastecesse junto da Qualcomm para a totalidade dos *chipsets LTE* de que necessitasse. Nestas condições, a Comissão considerou que esses pagamentos, que qualifica de pagamentos de exclusividade, eram suscetíveis de produzir efeitos anticoncorrenciais, na medida em que tinham reduzido os incentivos da Apple para contactar fornecedores de *chipsets LTE* concorrentes, o que era confirmado por documentos internos e pelas explicações da Apple.

Com o seu acórdão, o Tribunal Geral anula integralmente a decisão impugnada, baseando-se, por um lado, na constatação de várias irregularidades processuais que afetaram os direitos de defesa da recorrente, e, por outro, numa análise dos efeitos anticoncorrenciais dos pagamentos em causa que considera incompleta e inadequada para confirmar a capacidade de esses pagamentos produzirem

⁴¹² Os *chipsets* são utilizados tanto para os serviços de voz como para a transmissão de dados. Comportam diversos elementos. A sua compatibilidade com uma ou várias normas de comunicação celular, como as normas GSM, UMTS ou LTE, faz parte das suas características essenciais.

⁴¹³ Decisão C(2018) 240 final da Comissão, de 24 de janeiro de 2018, relativa a um processo de aplicação do artigo 102.º TFUE e do artigo 54.º do Acordo EEE [processo AT.40220 — Qualcomm (pagamentos de exclusividade)].

tais efeitos. Ao fazê-lo, precisa o alcance das obrigações que incumbem à Comissão em relação, por um lado, à constituição do dossiê administrativo a fim de permitir a qualquer empresa posta em causa fazer valer utilmente os seus direitos de defesa e, por outro, à sua análise da capacidade de exclusão de concorrentes pelo menos igualmente eficazes.

Apreciação do Tribunal Geral

A título preliminar, o Tribunal Geral pronuncia-se sobre a admissibilidade de certas provas suplementares apresentadas pela recorrente após a conclusão da fase escrita do processo judicial. Essas provas consistem, no essencial, em dois conjuntos de documentos resultantes de dois processos judiciais nos Estados Unidos. Recordando que essa apresentação tardia de provas só pode ser admitida se for justificada por circunstâncias excepcionais, como a impossibilidade de apresentar os documentos em causa anteriormente, o Tribunal considera, no caso em apreço, que, contrariamente ao que afirma a Comissão, tendo em conta, nomeadamente, as condições em que a recorrente os obteve, não dispunha dos referidos documentos no momento da apresentação dos seus articulados. Consequentemente, o Tribunal considera que há que admitir as provas suplementares assim apresentadas.

Quanto ao mérito, o Tribunal examina, num primeiro momento, o fundamento relativo a erros processuais manifestos, optando por iniciar o seu exame pela acusação relativa à violação dos direitos de defesa no que respeita à constituição dos autos do processo e, seguidamente, às diferenças entre a comunicação de acusações e a decisão impugnada.

No que respeita, por um lado, à constituição dos autos do processo, o Tribunal recorda desde logo que compete à Comissão registar, sob a forma que escolher, o teor exato de todas as reuniões realizadas, nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1/2003, para recolher informações relativas ao objeto de um inquérito.

No caso em apreço, o Tribunal salienta, em primeiro lugar, que os elementos comunicados à recorrente, a seu pedido, pela Comissão, após receção da decisão impugnada, revelam a realização de reuniões e conferências telefónicas com terceiros, na qualidade de concorrentes ou de clientes da recorrente. A este respeito, o Tribunal considera que os indícios relativos ao objeto destas interações permitem qualificá-las de reuniões sujeitas, enquanto tais, à obrigação de registo supramencionada. Ora, perante os elementos juntos aos autos, o Tribunal observa que as notas transmitidas pela Comissão não fornecem qualquer indicação sobre o teor das discussões ocorridas nessas reuniões, em especial sobre a natureza das informações prestadas sobre os assuntos abordados. Consequentemente, o Tribunal considera que a Comissão não cumpriu as suas obrigações de registar as reuniões em causa e de incluir esses registos nos autos do processo.

Em segundo lugar, o mesmo ocorre, segundo o Tribunal, com as interações com um terceiro cuja existência foi revelada ainda mais tarde durante o processo jurisdicional. Com efeito, tendo observado que era ponto assente que a Comissão não tinha documentado essas interações, o Tribunal baseou-se nos elementos juntos aos autos, bem como numa análise detalhada do seu contexto processual, para concluir que, pelo menos em parte, tinham tido por objeto informações relativas ao objeto do inquérito controvertido e, portanto, constituíam reuniões das quais era exigido um registo.

Em terceiro lugar, o Tribunal considera ainda um incumprimento da Comissão no âmbito da constituição do dossiê administrativo. A este respeito, indica que os elementos apresentados pela Comissão perante o Tribunal referem uma reunião com um terceiro informador que teve lugar antes de a Comissão ter iniciado o seu inquérito, bem como alegações de acusação formuladas por este último nessa ocasião. Ora, após ter salientado que a Comissão não tinha documentado essa reunião, o Tribunal considera que tal omissão constitui um vício processual. Com efeito, mesmo que a obrigação de registo acima referida não seja exigível para as reuniões prévias ao primeiro ato de inquérito, como no caso em apreço, a Comissão não deixa de estar obrigada, de forma mais geral, a permitir que as empresas postas em causa acedam utilmente aos elementos de acusação constantes

do seu processo. Daqui decorre, em especial, que lhe compete documentar, por registo escrito junto aos autos, quaisquer reuniões com um terceiro informador que lhe tenha permitido recolher oralmente um elemento de acusação que pretende utilizar, o que, no caso em apreço, não fez.

Quanto às consequências a retirar das três séries de irregularidades processuais constatadas, resulta de jurisprudência assente que uma violação dos direitos de defesa só pode ser considerada, perante tais irregularidades, se a empresa recorrente demonstrar que teria podido assegurar melhor a sua defesa caso estas não tivessem existido. No caso em apreço, o Tribunal observa que os elementos juntos aos autos pela recorrente tendem a demonstrar que essas reuniões e essas conferências telefónicas poderiam ter revelado informações essenciais para o seguimento do processo, que poderiam ter sido pertinentes para a recorrente, permitindo-lhe poder assegurar melhor a sua defesa, tendo em conta, em especial, a qualidade dos terceiros em questão.

No que respeita, por outro lado, às diferenças entre a comunicação de acusações e a decisão impugnada, o Tribunal observa, antes de mais, que a decisão impugnada se limita a considerar um abuso unicamente no mercado dos *chipsets* LTE, ao passo que a comunicação de acusações considerava um abuso tanto nesse mercado como no dos *chipsets* UMTS. Em resposta à comunicação de acusações, a recorrente procurou demonstrar, através de uma análise económica, chamada «análise da margem crítica»⁴¹⁴, que os pagamentos em causa não eram suscetíveis de produzir efeitos de exclusão nesses dois mercados. Ora, na decisão impugnada, a Comissão excluiu esta mesma análise. Todavia, o Tribunal considera que, na medida em que a alteração das acusações relativas ao âmbito do abuso tinha incidência na pertinência dos dados em que se baseava a análise da recorrente destinada a contestar a capacidade do seu comportamento para produzir efeitos de exclusão, a Comissão deveria ter-lhe dado a possibilidade de ser ouvida e, sendo caso disso, de adaptar a sua análise a fim de ter em conta a retirada das acusações inerentes aos *chipsets* UMTS e cujo fornecimento já não era censurado pela Comissão. Consequentemente, devido ao facto de não ter ouvido utilmente a recorrente quanto a este ponto, o Tribunal considera que a Comissão violou os direitos de defesa desta última.

Sublinhando que as violações dos direitos de defesa da recorrente assim constatadas bastam para justificar a anulação da decisão impugnada, o Tribunal considera, no entanto, oportuno prosseguir a sua análise após ter julgado procedente o fundamento relativo à violação dos direitos de defesa.

Assim, num segundo momento, o Tribunal examina o fundamento relativo a erros manifestos de direito e de apreciação destinados a contestar a conclusão de que os pagamentos em causa eram suscetíveis de produzir efeitos anticoncorrenciais potenciais.

A este respeito, o Tribunal recorda, antes de mais, que, segundo jurisprudência constante, quando uma empresa contesta, baseando-se em elementos de prova, a capacidade do comportamento que lhe é imputado para restringir a concorrência e, em especial, para produzir efeitos de exclusão, cabe à Comissão proceder a uma análise da capacidade de exclusão de concorrentes pelo menos tão eficazes, a fim de demonstrar o carácter abusivo do comportamento censurado.

A título preliminar, o Tribunal salienta que o comportamento imputado à recorrente se inscreve unicamente no âmbito das suas relações contratuais com a Apple durante o período em causa. O Tribunal, na sequência de uma análise detalhada da decisão impugnada e das indicações prestadas pela Comissão, observa que, por um lado, a Comissão considerou que os pagamentos em causa

⁴¹⁴ Tal análise visava demonstrar que um hipotético concorrente tão eficaz como a recorrente poderia ter sido concorrente desta última no fornecimento dos *chipsets* compatíveis com as duas normas em causa à Apple, ao ter a possibilidade de lhe propor um preço que cobrisse os seus custos e compensasse a Apple pela perda dos pagamentos de incentivo em causa.

tinham reduzido os incentivos da Apple para procurar concorrentes da recorrente para se abastecer em *chipsets LTE* para todos os seus aparelhos, a saber, iPhones e iPads, baseando-se numa análise da capacidade dos referidos pagamentos para produzir efeitos anticoncorrenciais. Por outro lado, a Comissão considerou que os referidos pagamentos tinham realmente reduzido os incentivos da Apple para procurar concorrentes da recorrente para se abastecer em *chipsets LTE* para alguns dos seus aparelhos, a saber, certos modelos de iPads que a Apple previa lançar em 2014 e em 2015, baseando-se numa análise dos efeitos reais dos referidos pagamentos.

Neste âmbito, o Tribunal examina as alegações da recorrente relativas a estes dois aspetos da análise da Comissão.

Em primeiro lugar, o Tribunal constata que, para concluir que os pagamentos em causa eram suscetíveis de restringir a concorrência para todas as necessidades da Apple em *chipsets LTE* tanto para os iPhones como para os iPads, a Comissão não teve em conta todas as circunstâncias factuais pertinentes. Com efeito, a Comissão considerou, a este respeito, que os pagamentos em causa tinham reduzido os incentivos da Apple para procurar os concorrentes da recorrente para se abastecer em *chipsets LTE*, quando, como resulta da decisão impugnada, a Apple não tinha alternativa técnica aos *chipsets LTE* da recorrente para a maior parte das suas necessidades durante o período em causa, a saber, a correspondente, em substância, aos iPhones. Ora, o Tribunal recorda que, ao dever tomar em consideração todas as circunstâncias pertinentes que rodeiam o comportamento imputado, a análise da capacidade anticoncorrencial desse comportamento não pode ser puramente hipotética.

Em segundo lugar, o Tribunal constata que a conclusão de que os pagamentos em causa tinham realmente reduzido os incentivos da Apple para procurar os concorrentes da recorrente para se abastecer em *chipsets LTE*, para as suas necessidades para determinados modelos de iPads a lançar em 2014 e 2015, não basta para demonstrar o seu carácter anticoncorrencial. A este respeito, o Tribunal considera que tal análise não pode sanar a não tomada em consideração de todas as circunstâncias factuais pertinentes no âmbito da demonstração geral da Comissão da capacidade de os pagamentos em causa produzirem efeitos anticoncorrenciais no período em apreço em relação ao conjunto das necessidades da Apple em *chipsets LTE*. Em qualquer caso, o Tribunal salienta que a análise dos referidos efeitos reais relativamente a determinados modelos de iPads a lançar em 2014 e 2015, antes de mais, enferma de falta de coerência dos elementos de prova invocados em apoio das suas conclusões, em seguida, foi efetuada sem ter em conta todos os elementos pertinentes para esse efeito e, por último, foi efetuada com base em elementos que não permitiam sustentar as suas conclusões.

Constatando, por conseguinte, que a Comissão não conseguiu caracterizar suficientemente os pagamentos em causa como constitutivos de um abuso de posição dominante, o Tribunal julga procedente o fundamento e anula, também com este fundamento, a decisão impugnada.

Acórdão de 14 de setembro de 2022, Google e Alphabet/Comissão (Google Android) (T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

«Concorrência — Abuso de posição dominante — Aparelhos móveis inteligentes — Decisão que declara uma infração ao artigo 102.º TFUE e ao artigo 54.º do Acordo EEE — Conceitos de plataforma e de mercado multiface («ecossistema») — Sistema operativo (Google Android) — Plataforma de distribuição de aplicações (Play Store) — Aplicações de pesquisa e de navegação (Google Search e Chrome) — Acordos com os fabricantes de aparelhos e com os operadores de redes móveis — Infração única e continuada — Conceitos de plano de conjunto e de comportamentos adotados no âmbito da mesma infração (pacotes de produtos, pagamentos de exclusividade e obrigações antifragmentação) — Efeitos de exclusão — Direitos de defesa — Competência de plena jurisdição»

A Google ⁴¹⁵, uma empresa do setor das tecnologias da informação e da comunicação, especializada nos produtos e serviços ligados à Internet, retira o essencial das suas receitas do seu produto com maior êxito: o seu motor de pesquisa Google Search. O seu modelo comercial baseia-se na interação entre, por um lado, produtos e serviços ligados à Internet propostos, na maior parte dos casos, sem encargos para os utilizadores e, por outro, serviços de publicidade em linha, dos quais retira a grande maioria das suas receitas. Fornece, além disso, o sistema operativo Android que, segundo a Comissão Europeia, em julho de 2018, equipava cerca de 80 % dos aparelhos móveis inteligentes utilizados na Europa.

Diversas denúncias dirigidas à Comissão relativamente a certas práticas comerciais da Google na Internet móvel levaram-na a dar início, em 15 de abril de 2015, a um procedimento contra a Google relativo ao Android ⁴¹⁶.

Por Decisão de 18 de julho de 2018 ⁴¹⁷, a Comissão aplicou uma coima à Google por ter abusado da sua posição dominante, ao impor restrições contratuais anticoncorrenciais aos fabricantes de aparelhos móveis, algumas desde 1 de janeiro de 2011. As restrições referidas são de três tipos:

- Primeiro, as restrições inseridas em «acordos de distribuição», que impõem aos fabricantes de equipamentos de origem a pré-instalação das suas aplicações de pesquisa geral (Google Search) e de navegação (Chrome) para poderem obter uma licença de exploração para a sua plataforma de distribuição de aplicações (Play Store);
- Segundo, as restrições inseridas em «acordos antifragmentação», que subordinam a obtenção das licenças de exploração necessárias à pré-instalação das aplicações Google Search e Play Store pelos fabricantes de equipamentos de origem ao compromisso destes últimos de não vender equipamentos a funcionar em versões do Android que não tenham sido aprovadas pela Google;
- Terceiro, as restrições inseridas em «acordos de partilha de receitas» que subordinam a entrega de uma percentagem das receitas de publicidade da Google aos fabricantes de equipamentos de origem e aos operadores de redes móveis ao compromisso destes últimos de renunciar a pré-instalar serviços de pesquisa geral concorrente numa carteira de aparelhos pré-definida.

Segundo a Comissão, todas essas restrições tinham por objetivo proteger e reforçar a posição dominante da Google em matéria de serviços de pesquisa geral e, portanto, as receitas obtidas por essa empresa através dos anúncios de publicidade relacionados com as referidas pesquisas. O objetivo comum e a interdependência das restrições controvertidas levaram a Comissão a qualificá-las de infração única e continuada ao artigo 102.º TFUE e ao artigo 54.º do Acordo EEE.

Em consequência, a Comissão aplicou à Google uma coima de quase 4,343 mil milhões de euros, ou seja, a coima mais elevada alguma vez aplicada na Europa por uma autoridade da concorrência.

⁴¹⁵ Neste processo, «Google» designa conjuntamente a Google LLC (anteriormente Google Inc.), e a Alphabet Inc., da qual a Google LLC é filial.

⁴¹⁶ Em junho de 2017, a Comissão já tinha aplicado à Google uma coima de 2,42 mil milhões de euros por ter abusado da sua posição dominante no mercado dos motores de pesquisa, conferindo uma vantagem ilegal ao seu próprio serviço de comparação de preços. Esta decisão foi validada, no essencial, pelo Tribunal Geral, por Acórdão de 10 de novembro de 2021, **Google e Alphabet/Comissão** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). O recurso interposto pela Google deste acórdão encontra-se atualmente pendente no Tribunal de Justiça (C-48/22 P).

⁴¹⁷ Decisão C (2018) 4761 final da Comissão, de 18 de julho de 2018, relativa a um processo nos termos do artigo 102.º TFUE e do artigo 54.º do Acordo EEE (processo AT.40099 — Google Android).

O Tribunal Geral nega, no essencial, provimento ao recurso interposto pela Google, limitando-se a anular a decisão apenas na medida em que a mesma declara que os acordos de partilha de receitas por carteira anteriormente evocados constituem, em si mesmos, um abuso. Tendo em conta as circunstâncias específicas do processo, o Tribunal considera igualmente adequado, em aplicação da sua competência de plena jurisdição, fixar o montante da coima imposta à Google em 4,125 mil milhões de euros.

Apreciação do Tribunal Geral

Num primeiro momento, o Tribunal Geral analisa o fundamento relativo a erros de apreciação na definição dos mercados relevantes e na apreciação subsequente da posição dominante da Google em alguns desses mercados. Neste contexto, o Tribunal salienta que, em substância, é chamado a verificar, tendo em consideração os argumentos das partes e o raciocínio exposto na decisão recorrida, se a Google, no exercício do poder que lhe era atribuído nos mercados relevantes, lhe permitia efetivamente agir numa medida apreciável independentemente dos diferentes fatores suscetíveis de condicionar o seu comportamento.

No caso em apreço, o Tribunal salienta, antes de mais, que a Comissão identificou, numa primeira etapa, quatro tipos de mercados relevantes: primeiro, o mercado mundial (excluindo a China) dos sistemas operativos sob licença; segundo, o mercado mundial (excluindo a China), de plataformas de distribuição de aplicações Android; terceiro, os diversos mercados nacionais, no Espaço Económico Europeu (EEE), de fornecimento de serviços de pesquisa geral; e, quarto, o mercado mundial de programas de navegação na Web concebidos para utilização móvel não específicos de um sistema operativo. Numa segunda etapa, a Comissão considerou que a Google tinha uma posição dominante nos três primeiros mercados. O Tribunal observa, no entanto, que a Comissão invocou devidamente, na sua apresentação dos diferentes mercados relevantes, a complementaridade destes, apresentando-os como interligados, em particular, à luz da estratégia global estabelecida pela Google para instalar previamente o seu motor de pesquisa integrando-o num «ecossistema».

Chamado, mais especificamente, a pronunciar-se sobre a definição do perímetro do mercado dos sistemas operativos para aparelhos móveis inteligentes, o Tribunal constata, antes de mais, que a Comissão não incorreu nas acusações da Google ao considerar que os sistemas operativos exclusivamente utilizados por empresas verticalmente integradas, como o iOS da Apple ou o Blackberry, ditos «sem licença», não fazem parte do mesmo mercado, tendo em conta que os fabricantes de aparelhos móveis terceiros não podem obter a respetiva licença. A Comissão também não cometeu um erro ao considerar igualmente que a posição dominante da Google no referido mercado não era afetada pela pressão concorrencial indireta exercida nesse mercado pelo sistema operativo sem licença da Apple. Foi igualmente com razão que a Comissão concluiu que a natureza aberta da licença de exploração do código-fonte Android não constituía uma pressão concorrencial suficiente para contrabalançar a posição dominante em causa.

Num segundo momento, o Tribunal analisa os diferentes fundamentos relativos à apreciação errada do carácter abusivo das restrições controvertidas.

Em primeiro lugar, no que respeita às condições de pré-instalação impostas aos fabricantes de aparelhos móveis ⁴¹⁸, a Comissão concluiu pelo seu carácter abusivo, distinguindo, por um lado, o pacote das aplicações Google Search e Play Store do pacote do programa de navegação Chrome e das aplicações já referidas, e considerando, por outro, que estes grupos tinham restringido a

⁴¹⁸ Tendo em conta as semelhanças entre os processos, o Tribunal refere, quanto a este aspeto, o Acórdão de 17 de setembro de 2007, **Microsoft/Comissão** (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)) evocado pela Comissão na decisão impugnada.

concorrência durante o período da infração, sem que a Google tenha podido alegar a existência de alguma justificação objetiva.

A este respeito, o Tribunal salienta que, para sustentar a existência de uma significativa vantagem concorrencial conferida pelas condições de pré-instalação controvertidas, a Comissão considerou que essa pré-instalação suscitava um «desvio do *statu quo*», dado que os utilizadores tinham tendência a utilizar as aplicações de pesquisa e de navegação à sua disposição, e lhes permitia aumentar significativa e duradouramente a utilização do serviço em causa, sem que essa vantagem possa ser compensada pelos concorrentes da Google. Segundo o Tribunal, a análise apresentada pela Comissão quanto a este aspeto não incorre em nenhuma das críticas invocadas pela Google.

Abordando em seguida as alegações relativas à conclusão segundo a qual os meios à disposição dos concorrentes da Google não lhes permitiam contrabalançar a vantagem concorrencial obtida pela Google com as condições de pré-instalação em causa, o Tribunal observa que, embora essas condições não proibam a pré-instalação de aplicações concorrentes, é igualmente certo que tal proibição está prevista, para os aparelhos que abrange, por acordos de partilha de receitas — sejam acordos de partilha de receita por carteira ou acordos de partilha de receita por aparelhos que os substituíram —, isto é, para mais de 50 % dos aparelhos Google Android vendidos no EEE entre 2011 e 2016, facto que a Comissão pôde tomar em consideração a título dos efeitos conjugados das restrições em causa. Além disso, a Comissão pode igualmente basear-se na observação da situação real para sustentar as suas conclusões, constatando, a esse título, o recurso limitado, na prática, à pré-instalação de aplicações concorrentes, ao seu descarregamento ou ao acesso aos serviços de pesquisa concorrentes através de programas de navegação. Por último, considerando igualmente vãs as críticas da Google a considerações que levaram a Comissão a concluir que não há justificação objetiva para os pacotes considerados, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo à apreciação errada do carácter abusivo das condições de pré-instalação no seu conjunto.

Em segundo lugar, no que respeita à apreciação da condição de pré-instalação única incluída nos acordos de partilha de receitas por carteira, o Tribunal considera, antes de mais, que a Comissão tinha razão ao considerar os acordos controvertidos como constitutivos de acordos de exclusividade, na medida em que os pagamentos previstos estavam subordinados à inexistência de pré-instalação de serviços de pesquisa geral concorrentes na carteira de produtos afetados.

No entanto, tendo em conta que, para concluir que tinham carácter abusivo, a Comissão considerou esses acordos adequados para incentivar os fabricantes de aparelhos móveis e os operadores de redes móveis afetados a não pré-instalar tais serviços concorrentes, competia-lhe, segundo a jurisprudência aplicável a este tipo de práticas ⁴¹⁹, proceder a uma análise da capacidade dos mesmos para restringir a concorrência pelo mérito à luz das circunstâncias pertinentes, entre as quais figuram a taxa de cobertura do mercado pela prática contestada e a sua inerente capacidade de excluir concorrentes pelo menos igualmente eficazes.

A análise apresentada pela Comissão para esse efeito baseava-se essencialmente em dois elementos, a saber, por um lado, o exame da cobertura da prática contestada e, por outro, os resultados do teste chamado «do concorrente igualmente eficaz» ⁴²⁰ que instituiu. Ora, na medida em que a Comissão considerou, a título do primeiro elemento, que os acordos em causa abrangiam uma «parte significativa» dos mercados nacionais de serviços de pesquisa geral, independentemente do tipo de aparelho utilizado, o Tribunal considera que essa constatação não é corroborada pelos elementos apresentados pela Comissão na decisão impugnada. Uma insuficiência análoga afeta, além disso,

⁴¹⁹ V. Acórdão de 6 de setembro de 2017, *Intel/Comissão* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#)).

⁴²⁰ A seguir «teste AEC», segundo a sua denominação em língua inglesa (*As Efficient Competitor Test*).

uma das premissas do teste AEC, a saber, a quota contestável de pedidos de pesquisa por um concorrente hipoteticamente pelo menos igualmente eficaz cuja aplicação foi pré-instalada ao lado do Google Search. O Tribunal contesta igualmente diversos erros de raciocínio relativos à apreciação de variáveis essenciais do teste AEC instituído pela Comissão, a saber, antes de mais, a estimativa dos custos atribuíveis a tal concorrente, em seguida, a apreciação da sua capacidade para obter a pré-instalação da sua aplicação e, por último, a estimativa da receitas suscetíveis de ser obtidas em função da antiguidade dos aparelhos móveis em circulação. Daqui resulta que, tal como foi conduzido pela Comissão, o teste AEC não pode corroborar a constatação de um abuso resultantes dos acordos de partilha de receitas por carteira em si mesmos, pelo que o Tribunal julga procedente o fundamento correspondente.

Em terceiro lugar, no que respeita à apreciação das restrições inseridas nos acordos antifracturação, o Tribunal observa, a título preliminar, que a Comissão considera tal prática abusiva, na medida em que visa impedir o desenvolvimento e a presença no mercado de aparelhos que funcionam num ramo Android ⁴²¹ não compatível, sem contestar o direito da Google de impor condições de compatibilidade em relação aos aparelhos em que as suas aplicações estão instaladas. Após ter constatado a existência material da prática em causa, o Tribunal considera, além disso, que a Comissão tinha fundamento para admitir a capacidade dos ramos Android não compatíveis para exercer pressão concorrencial sobre a Google. Nestas circunstâncias, perante os elementos apresentados pela Comissão, adequados para demonstrar o entrave ao desenvolvimento e à comercialização de produtos concorrentes no mercado dos sistemas de exploração com licença, esta última pôde considerar, segundo o Tribunal, que a prática em causa tinha levado ao reforço da posição dominante da Google no mercado dos serviços de pesquisa geral, enquanto constituía um travão à inovação, na medida em que limitava a diversidade das ofertas acessíveis aos consumidores.

Num terceiro momento, o Tribunal examina o fundamento relativo à violação dos direitos da defesa, pelo qual a Google pretende ver declarar, por um lado, uma violação do seu direito de acesso ao processo e, por outro, a inobservância do seu direito de ser ouvida.

Examinando, em primeiro lugar, a alegada violação do direito de acesso ao processo, o Tribunal precisa, a título preliminar, que as alegações da Google a este título respeitam ao conteúdo de um conjunto de notas transmitidas pela Comissão em fevereiro de 2018 sobre reuniões promovidas por esta última com terceiros ao longo de todo o inquérito. Dado que todas as referidas reuniões visavam a recolha de informações relativas ao objeto do inquérito, na aceção do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1/2003 ⁴²², competia, conseqüentemente, à Comissão garantir um registo adequado para permitir à empresa em causa, oportunamente, dele tomar conhecimento e exercer os seus direitos de defesa. No caso em apreço, o Tribunal constata a inobservância das exigências recordadas em razão, por um lado, do prazo decorrido entre a realização das entrevistas e a transmissão das notas respeitantes às mesmas e, por outro, o carácter sumário destas últimas. No que respeita às conseqüências a retirar desta irregularidade processual, o Tribunal recorda, no entanto, que segundo a jurisprudência, uma violação dos direitos de defesa só pode ser considerada, perante tais irregularidades, se a empresa recorrente demonstrar que teria podido assegurar melhor a sua defesa caso esta não tivesse existido. No caso em apreço, o Tribunal considera, no entanto, que esta

⁴²¹ Trata-se, no caso em apreço, de sistemas de exploração desenvolvidos por terceiros a partir do código-fonte Android divulgado pela Google através de uma licença de exploração livre, o qual contém os elementos de base do referido sistema, mas não as aplicações e serviços Android de que a Google é proprietária. Neste contexto, os acordos antifracturação em causa definiam uma norma de referência de compatibilidade mínima para a execução do código-fonte do Android.

⁴²² Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos [101.º e 102.º TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).

demonstração não resulta dos elementos que lhe foram comunicados ou dos argumentos que lhe foram apresentados a este propósito.

Abordando, em segundo lugar, a alegada violação do direito de ser ouvido, o Tribunal observa que as críticas da Google a este título constituem a vertente processual das alegações destinadas a contestar a declaração do caráter abusivo de certos acordos de partilha de receitas, na medida em que visam contestar a recusa de uma audiência sobre o teste AEC executado neste contexto. Ora, tendo em conta que a Comissão opôs esta recusa à Google, tendo-lhe enviado duas cartas de exposição de factos para completar de maneira substancial o teor e o alcance da abordagem inicialmente exposta na comunicação de objeções a este respeito, sem adotar, como deveria ter feito, uma acusação de objeções suplementar, seguida de uma audiência, o Tribunal considera que a Comissão violou os direitos de defesa da Google e, desse modo, privou esta última de uma oportunidade de melhor assegurar a sua defesa desenvolvendo os seus argumentos numa audiência. O Tribunal acrescenta que o interesse de uma audiência decorre ainda mais, no presente processo, das insuficiências anteriormente observadas na execução do teste AEC pela Comissão. Em consequência, a constatação do caráter abusivo dos acordos de partilha de receitas por carteira deve ser anulado também como este fundamento.

Por último, chamado, no exercício da sua competência de plena jurisdição, a uma apreciação autónoma do montante da coima, o Tribunal precisa previamente que, uma vez que a decisão impugnada deve, assim, ser parcialmente anulada, na medida em que considera que os acordos de partilha de receitas por carteira são, em si mesmos, abusivos, essa anulação parcial não afeta a validade global da declaração de infração efetuada, na decisão impugnada, em consideração dos efeitos de exclusão resultantes das outras práticas abusivas da Google durante o período da infração.

Através de uma apreciação própria do conjunto das circunstâncias relativas à sanção, o Tribunal decide que há que reformar a decisão impugnada, considerando que o montante da coima a aplicar à Google pela infração cometida é de 4,125 mil milhões de euros. Para esse efeito, à semelhança da Comissão, o Tribunal considera adequado tomar em consideração o caráter deliberado da execução das infrações e o valor das vendas pertinentes realizadas pela Google no último ano da sua participação completa na infração. Em contrapartida, no que respeita à tomada em consideração da gravidade e da duração da infração, o Tribunal considera adequado, pelas razões expostas no acórdão, tomar em consideração a evolução no tempo dos diferentes aspetos da infração e a complementaridade das práticas em causa para apreciar a incidência dos efeitos de exclusão validamente declarados pela Comissão na decisão impugnada.

3. Contributos no domínio das concentrações

Acórdão de 13 de julho de 2022, Illumina/Comissão (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

«Concorrência — Concentrações — Mercado da indústria farmacêutica — Artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 139/2004 — Pedido de remessa proveniente de uma autoridade da concorrência não competente, segundo a legislação nacional, para examinar a operação de concentração — Decisão da Comissão de examinar a operação de concentração — Decisões da Comissão de aceitar os pedidos de outras autoridades nacionais da concorrência para se associarem ao pedido de remessa — Competência da Comissão — Prazo de apresentação do pedido de remessa — Conceito de “dar conhecimento” — Prazo razoável — Confiança legítima — Declarações públicas da vice-presidente da Comissão — Segurança jurídica»

A Illumina é uma empresa americana especializada na sequenciação genómica. Desenvolve, fabrica e comercializa sistemas integrados de análise genética, em particular, sequenciadores genómicos de nova geração utilizados, entre outros, no desenvolvimento de testes de despistagem do cancro. A

Grail é uma empresa americana de biotecnologia que se baseia na sequenciação genómica para desenvolver esses testes de despistagem.

Em 21 de setembro de 2020, estas duas empresas ⁴²³ tornaram público um projeto destinado à aquisição do controlo exclusivo da Grail pela Illumina. Na falta de volume de negócios que excedesse os limiares pertinentes, a concentração em causa não tinha dimensão europeia, na aceção do artigo 1.º do Regulamento das concentrações ⁴²⁴, e não foi, portanto, notificada à Comissão Europeia. Também não foi notificada nos Estados-Membros da União ou nos Estados parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, uma vez que também não atingia os limiares nacionais pertinentes.

Nos termos do artigo 22.º do Regulamento das concentrações, uma autoridade nacional da concorrência dispõe da faculdade de solicitar a remessa à Comissão do exame de qualquer concentração que não tenha dimensão europeia, mas que afete o comércio entre Estados-Membros e ameace afetar significativamente a concorrência no território do Estado-Membro em causa.

Ora, no caso em apreço, após ter recebido, em 7 de dezembro de 2020, uma queixa relativa à concentração em causa, a Comissão chegou à conclusão preliminar de que essa concentração parecia preencher os requisitos necessários para poder ser objeto de uma remessa por uma autoridade nacional da concorrência ⁴²⁵. Por conseguinte, em 19 de fevereiro de 2021, enviou um ofício aos Estados-Membros (a seguir «convite»), para, por um lado, os informar e, por outro, os convidar a apresentar um pedido de remessa ao abrigo do artigo 22.º do Regulamento das concentrações. Em 9 de março de 2021, a autoridade da concorrência francesa submeteu-lhe um pedido de remessa, ao qual as autoridades da concorrência grega, belga, norueguesa, islandesa e neerlandesa pediram posteriormente, cada uma na parte que lhe dizia respeito, para se associar. Em 11 de março de 2021, a Comissão informou as empresas em causa do pedido de remessa (a seguir «ofício de informação»). Por Decisões de 19 de abril de 2021 (a seguir «decisões impugnadas»), a Comissão aceitou o pedido de remessa, bem como os respetivos pedidos de associação.

A Illumina, apoiada pela Grail, interpôs recurso de anulação das decisões impugnadas e do ofício de informação. Com o seu acórdão, proferido em formação alargada no termo de uma tramitação acelerada, o Tribunal nega provimento ao recurso na íntegra. Nesta ocasião, o Tribunal pronuncia-se pela primeira vez sobre a aplicação do mecanismo de remessa, previsto no artigo 22.º do Regulamento das concentrações, a uma operação cuja notificação não era exigida no Estado que pediu a sua remessa, mas que implica a aquisição de uma empresa cuja importância para a concorrência não se reflete no seu volume de negócios. No caso em apreço, o Tribunal admite, no essencial, que a Comissão se possa considerar competente nessa situação. Por outro lado, o Tribunal presta esclarecimentos sobre a contagem do prazo de 15 dias úteis concedido aos Estados-Membros para apresentarem um pedido de remessa nessa situação.

A análise assim admitida pelo Tribunal prefigura uma abordagem renovada da Comissão relativamente à aplicação do mecanismo de remessa estabelecido no artigo 22.º do Regulamento das

⁴²³ A seguir conjuntamente denominadas «empresas em causa».

⁴²⁴ Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO 2004, L 24, p. 1) (a seguir «Regulamento das concentrações»).

⁴²⁵ No que respeita, em particular, ao impacto potencial da concentração em causa na concorrência no mercado interno, a análise preliminar realizada pela Comissão levou-a a manifestar preocupações quanto ao facto de a operação poder permitir à Illumina, bem implantada na Europa, bloquear o acesso dos concorrentes da Grail aos sistemas de sequenciação de nova geração necessários ao desenvolvimento dos testes de despistagem do cancro, e, portanto, limitar no futuro o seu desenvolvimento.

concentrações, segundo as orientações publicadas em 31 de março de 2021 ⁴²⁶, cuja aplicação abre caminho a uma melhor compreensão, pelas regras da União em matéria de controlo de concentrações, de operações que envolvem empresas inovadoras e que dispõem de um forte potencial concorrencial.

Apreciação do Tribunal Geral

Num primeiro momento, o Tribunal Geral pronuncia-se sobre a admissibilidade do recurso, que a Comissão contesta à luz da natureza dos atos impugnados.

A este respeito, o Tribunal salienta, por um lado, que as decisões impugnadas têm, enquanto tais, carácter vinculativo, e, por outro, que cada uma delas implica uma alteração do regime jurídico aplicável ao exame da concentração em causa. Além disso, estas decisões, que puseram termo ao procedimento específico de remessa, fixaram definitivamente a posição da Comissão a este respeito. Com efeito, ao aceitar os pedidos apresentados pelas autoridades nacionais da concorrência ao abrigo do artigo 22.º do Regulamento sobre as concentrações, a Comissão considerou-se competente para examinar a concentração em causa segundo o regime processual e material previsto para esse efeito no Regulamento sobre as concentrações, ao qual está associada, em particular, a obrigação de suspensão prevista no artigo 7.º Nestas condições, há portanto que considerar as decisões impugnadas como atos recorríveis na aceção do artigo 263.º TFUE.

Em contrapartida, segundo o Tribunal, o mesmo não deve acontecer no que respeita ao ofício de informação, que, embora também dê lugar à obrigação de suspensão, não deixa de ser uma simples etapa intermédia do processo de remessa, pelo que o recurso é julgado inadmissível, na parte em que tem por objeto esse ofício de informação.

Num segundo momento, quanto ao mérito, o Tribunal examina, em primeiro lugar, o fundamento relativo à incompetência da Comissão. A este respeito, o Tribunal precisa, antes de mais, que é chamado, neste âmbito, a determinar se, por força do artigo 22.º do Regulamento das concentrações, a Comissão é competente para examinar uma concentração quando esta é objeto de um pedido de remessa proveniente de um Estado-Membro que dispõe de um regime nacional de controlo das concentrações, mas que não está abrangida pelo âmbito de aplicação dessa legislação nacional.

No caso em apreço, o Tribunal constata, por um lado, que, ao admitir a sua competência nesta hipótese, a Comissão não se baseou numa interpretação errada do artigo 22.º do Regulamento das concentrações.

Com efeito, a redação desta disposição, em especial a utilização da expressão «qualquer concentração», indica que um Estado-Membro tem o direito de remeter qualquer concentração que preencha os requisitos cumulativos ali enunciados, independentemente da existência ou do âmbito da legislação nacional relativa ao controlo das concentrações. Além disso, resulta da génese desta mesma disposição que o mecanismo de remessa por ela estabelecido se destinava principalmente aos Estados-Membros que não dispunham do seu próprio regime de controlo das concentrações, sem no entanto limitar a sua aplicabilidade apenas a essa situação. Por outro lado, do ponto de vista da economia geral do Regulamento das concentrações e das finalidades que prossegue, o Tribunal sublinha que o seu âmbito de aplicação e, portanto, o alcance da competência de exame da Comissão relativa às concentrações dependem, é certo, a título principal, da ultrapassagem dos limiares de volume de negócios que definem a dimensão europeia, mas também, a título subsidiário, dos mecanismos de remessa previstos, nomeadamente, no artigo 22.º deste regulamento.

⁴²⁶ Orientações da Comissão sobre a aplicação do mecanismo de remessa previsto no artigo 22.º do Regulamento sobre as concentrações a determinadas categorias de casos (JO 2021, C 113, p. 1).

Nestas condições, após ter recordado que o objetivo do Regulamento das concentrações é permitir um controlo eficaz de todas as concentrações com efeitos significativos na estrutura da concorrência na União, o Tribunal considera, por último, que o mecanismo de remessa em causa se apresenta como um mecanismo de correção que concorre para esse objetivo. Com efeito, proporciona a flexibilidade necessária para fazer examinar, ao nível da União, operações de concentração suscetíveis de dificultar de forma significativa a existência de uma concorrência efetiva no mercado interno que, de outro modo, por não serem ultrapassados os limiares de volume de negócios, escapariam a um controlo ao abrigo dos sistemas de controlo das concentrações tanto da União como dos Estados-Membros. Consequentemente, foi através de uma interpretação correta do artigo 22.º do Regulamento das concentrações que a Comissão se considerou competente para examinar a concentração em causa.

Por outro lado, o Tribunal considera que essa interpretação não viola o princípio da atribuição de competências ⁴²⁷, nem o princípio da subsidiariedade ⁴²⁸, nem tão-pouco o princípio da proporcionalidade ⁴²⁹. Por último, no que respeita ao princípio da segurança jurídica, o Tribunal sublinha que só a interpretação acolhida nas decisões impugnadas garante a segurança jurídica necessária e a aplicação uniforme do artigo 22.º do Regulamento das concentrações na União. O Tribunal conclui, assim, pela improcedência da totalidade do fundamento relativo à incompetência da Comissão.

No que toca, em segundo lugar, ao fundamento relativo, a título principal, ao caráter intempestivo do pedido de remessa, o Tribunal recorda que, segundo o artigo 22.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento das concentrações, o pedido de remessa deve ser apresentado no prazo de quinze dias úteis a contar da data em que se deu conhecimento da concentração ao Estado-Membro interessado, se não for necessária qualquer notificação dessa concentração.

A este respeito, o Tribunal considera, antes de mais, que esse dar conhecimento deve ser entendido como uma transmissão ativa de informações ao Estado-Membro em causa, adequadas a permitir-lhe avaliar, de forma preliminar, se os requisitos exigidos para efeitos de uma remessa estão preenchidos. Daqui resulta que é o convite que, no caso em apreço, constitui o dar conhecimento em causa. Ora, nestas circunstâncias, não se pode deixar de constatar que o pedido de remessa foi efetivamente apresentado em tempo útil, pelo que não pode ser considerado intempestivo.

Dito isto, no âmbito do exame dos fundamentos subsidiários relativos a uma violação dos princípios da segurança jurídica e da «boa administração», o Tribunal sublinha, em seguida, que a Comissão não deixa de estar obrigada a observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos, especialmente no âmbito do controlo das concentrações, tendo em conta os objetivos fundamentais de eficácia e de celeridade subjacentes ao Regulamento das concentrações. Ora, no caso em apreço, o Tribunal considera que o decurso de um prazo de 47 dias entre a receção da queixa e o envio do convite não foi razoável. No entanto, na medida em que não foi demonstrado que essa inobservância, por parte da Comissão, de um prazo razoável tenha afetado a capacidade de as empresas em causa se defenderem efetivamente, a mesma não pode justificar a anulação das decisões impugnadas. Por conseguinte, o Tribunal também julgou improcedente o segundo fundamento na sua totalidade.

⁴²⁷ Conforme previsto no artigo 4.º, n.º 1, TUE, lido em conjugação com o artigo 5.º TUE.

⁴²⁸ Conforme enunciado no artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, TUE e implementado pelo Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (JO 2016, C 202, p. 206).

⁴²⁹ Conforme enunciado no artigo 5.º, n.ºs 1 e 4, TUE.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal também afasta o fundamento relativo à violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica. A este respeito, considerando as alegações relativas a este segundo princípio insuficientemente fundamentadas, o Tribunal limita o seu exame às alegações relativas ao princípio da proteção da confiança legítima. A este respeito, recorda que, para poder utilmente invocá-lo, cabe ao particular em causa demonstrar ter obtido das autoridades competentes da União garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, suscetíveis de lhe criar expectativas fundadas. Ora, no caso em apreço, a Illumina não provou essas circunstâncias e não pode utilmente invocar a reorientação da prática decisória da Comissão.

4. Auxílios de Estado

Acórdão de 4 de maio de 2022, Wizz Air Hungary/Comissão (TAROM; auxílio de emergência) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

«Auxílios de Estado — Transporte aéreo — Medida de apoio concedida pela Roménia — Auxílio de emergência concedido à TAROM — Decisão de não levantar objeções — Recurso de anulação — Qualidade de interessado — Salvaguarda dos direitos processuais — Admissibilidade — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade — Medida que tem por objeto impedir dificuldades sociais ou colmatar uma falha de mercado — Princípio do auxílio único — Impacto de um auxílio anterior concedido antes da adesão da Roménia à União — Dificuldades sérias — Dever de fundamentação»

Em 19 de fevereiro de 2020, a Roménia notificou a Comissão de um plano de auxílio de emergência a conceder à TAROM, uma companhia aérea romena que exerce atividade, essencialmente, no domínio do transporte nacional e internacional de passageiros, de carga e de correio. A medida notificada era constituída por um empréstimo destinado ao financiamento das necessidades de liquidez da TAROM no montante de cerca de 36 660 000 euros, reembolsável no prazo de seis meses, com possibilidade de reembolso parcial antecipado.

Sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, a Comissão declarou, por Decisão de 24 de fevereiro de 2020 ⁴³⁰, a compatibilidade da medida de auxílio estatal notificada com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE e das orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ⁴³¹.

A companhia aérea Wizz Air Hungary Zrt. (a seguir «recorrente») interpôs recurso de anulação desta decisão, ao qual a Décima Secção alargada do Tribunal Geral nega provimento. No seu acórdão, a jurisdição fornece precisões sobre a apreciação da compatibilidade dos auxílios de emergência e à reestruturação com o mercado interno à luz da condição, prevista nas orientações, segundo a qual estes auxílios devem contribuir para um objetivo de interesse comum. O Tribunal analisa igualmente, de modo inédito, a condição de auxílio único dos auxílios de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade, prevista por essas mesmas orientações.

⁴³⁰ Decisão C (2020) 1160 final da Comissão, de 24 de fevereiro de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.56244 (2020/N) — Roménia — Auxílio de emergência concedido à TAROM (JO 2020, C 310, p. 3).

⁴³¹ Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO 2014, C 249, p. 1, a seguir «orientações»).

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral julga improcedentes os fundamentos de anulação relativos a um erro de direito supostamente cometido pela Comissão ao decidir não dar início ao procedimento formal de investigação, não obstante as dúvidas que deveria ter tido na análise preliminar da compatibilidade do auxílio notificado com o mercado interno.

A este respeito, a recorrente sustentava, nomeadamente, que a declaração da compatibilidade do auxílio notificado com o mercado interno era contrária a duas das condições previstas pelas orientações para que um auxílio de emergência concedido a uma empresa em dificuldade possa ser declarado compatível com o mercado interno, concretamente (1) a condição relativa à contribuição da medida de auxílio para um objetivo de interesse comum, e (2) a condição de auxílio único dos auxílios de emergência e à reestruturação. Segundo a recorrente, o incumprimento das referidas condições é revelador das dúvidas que deveriam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento formal de investigação.

Antes de mais, o Tribunal recorda que, quando um auxílio notificado suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno, a Comissão está obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação.

Em seguida, no que se refere à primeira condição aplicável aos auxílios de emergência e à reestruturação cuja violação era invocada, a saber, a condição relativa à prossecução de um objetivo de interesse comum, o Tribunal salienta que resulta do ponto 43 das orientações que, para ser declarada compatível com o mercado interno ao abrigo das orientações, o auxílio notificado deve prosseguir um objetivo de interesse comum, na medida em que tem por objeto evitar dificuldades sociais ou colmatar uma falha de mercado. Isto é confirmado pelo ponto 44 das referidas orientações, segundo o qual os Estados-Membros devem demonstrar que a falha do beneficiário seria suscetível de acarretar dificuldades sociais graves ou uma falha de mercado grave, nomeadamente mostrando que existe um risco de interrupção de um serviço importante, difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente, em substituição do beneficiário.

Segundo o Tribunal, decorre dos referidos pontos das orientações que, embora o Estado-Membro em causa deva demonstrar que o auxílio tem por objeto evitar dificuldades sociais ou colmatar uma falha do mercado, o mesmo não está obrigado a demonstrar que, na falta da medida de auxílio, certas consequências negativas se produziriam necessariamente, mas somente que são suscetíveis de se produzir.

No que se refere à questão de saber se a Comissão deveria ter tido dúvidas quanto à existência de um risco de que, na falta da medida de auxílio, tais dificuldades sociais ou falha de mercado ocorreriam ou de que a referida medida visa impedir ou colmatar a sua ocorrência, o Tribunal constata que, tendo em conta o mau estado das infraestruturas rodoviária e ferroviária na Roménia, a Comissão podia considerar que a conectividade regional assegurada através das ligações aéreas internas e a conectividade internacional operadas pela TAROM constituíam um serviço importante, cuja interrupção era suscetível de provocar dificuldades sociais graves ou de constituir uma falha do mercado, na aceção do ponto 44, alínea b), das orientações.

Neste contexto, o Tribunal precisa, além disso, que, embora, na análise da existência e da legalidade de um auxílio de Estado, possa ser necessário que a Comissão vá, sendo caso disso, além da simples análise dos elementos de facto e de direito levados ao seu conhecimento, não se pode deduzir que lhe incumbe procurar, por sua própria iniciativa e na falta de qualquer indício nesse sentido, todas as informações que possam apresentar uma ligação com o processo que lhe é submetido, ainda que tais informações sejam do domínio público.

À luz destas indicações, o Tribunal, ao apreciar os diferentes argumentos apresentados pela recorrente, conclui que estes não são suscetíveis de pôr em causa a análise da Comissão que confirma a importância da TAROM para a conectividade de regiões romenas, bem como o impacto

muito significativo que teria uma insolvência desta empresa nessas regiões. Daqui resulta que a Comissão pôde, sem quaisquer dúvidas, concluir, unicamente com esta base, que a medida de auxílio notificado cumpria as exigências previstas nos pontos 43 e 44 das orientações.

Por último, quanto à segunda condição aplicável aos auxílios de emergência e à reestruturação cuja violação era invocada pela recorrente, a saber, a do auxílio único, o Tribunal recorda que, segundo o ponto 70 das orientações, tais auxílios só devem ser concedidos às empresas em dificuldade para uma única operação de reestruturação. Neste contexto, o ponto 71 das orientações prevê, nomeadamente, que, quando uma empresa já tenha beneficiado de um auxílio de emergência ou à reestruturação, a Comissão só autorizará a concessão de novos auxílios se tiverem decorrido pelo menos dez anos (1) desde a concessão do auxílio anterior (2) desde o termo do período de reestruturação anterior ou (3) desde que o plano de reestruturação anterior deixou de ser executado.

A este respeito, o Tribunal observa que, embora a TAROM tenha beneficiado até 2019 da execução de um auxílio à reestruturação sob a forma de empréstimo e de várias garantias relativas a outros empréstimos por ela subscritos, o facto é que esse auxílio tinha sido concedido entre 1997 e 2003 e que as garantias de empréstimos tinham sido todas acionadas imediatamente após a sua concessão. Não sendo a transferência efetiva dos recursos decisiva para determinar a data da concessão do auxílio, a primeira hipótese prevista no ponto 71 das orientações, a saber, o decurso de pelo menos dez anos desde a data da concessão do auxílio à reestruturação anterior, estava, por conseguinte, demonstrada.

Quanto à segunda e terceira hipóteses previstas no ponto 71 das orientações, a saber, o decurso de, pelo menos, dez anos desde o termo do período de reestruturação anterior ou desde que o plano de reestruturação anterior deixou de ser executado, o Tribunal salienta que o conceito de «período de reestruturação» se refere ao período durante o qual são tomadas as medidas de reestruturação, que é, em princípio, distinto daquele durante o qual é executada uma medida de auxílio estatal que acompanha essas medidas. Ora, em violação do ónus da prova que lhe incumbe a este respeito, a recorrente não apresentou nenhum elemento de prova ou indício de que o período de reestruturação anterior tinha terminado menos de dez anos antes da concessão da medida de auxílio notificada.

No que respeita ao conceito de «plano de reestruturação», o Tribunal precisa, além disso, que o facto de um auxílio à reestruturação estar ligado a um plano de reestruturação não significa que esse auxílio, enquanto tal, seja parte integrante do referido plano de reestruturação, constituindo a existência deste último, pelo contrário, uma condição essencial para que tal auxílio possa ser considerado compatível com o mercado interno. Assim, o Tribunal também não acolhe o argumento da recorrente de que o facto de o auxílio à reestruturação concedido à TAROM entre 1997 e 2003 ter sido executado até 2019 significa que o plano de reestruturação, que estava ligado a esse auxílio, durou igualmente até 2019.

Tendo em conta o que precede, o Tribunal julga igualmente improcedentes as alegações da recorrente relativas ao facto de a Comissão ter supostamente cometido um erro de direito ao decidir não dar início ao procedimento formal de investigação apesar das dúvidas que deveria ter tido na análise preliminar da condição de auxílio único dos auxílios de emergência e à reestruturação.

Em segundo lugar, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão e, por conseguinte, nega provimento ao recurso na totalidade.

«Auxílios de Estado — Mercado alemão dos transportes aéreos — Empréstimo concedido pela Alemanha à Condor Flugdienst — Decisão que declara o auxílio compatível com o mercado interno — Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade — Dificuldades específicas e que não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo — Dificuldades demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo — Risco de interrupção de um serviço importante»

Em 25 de setembro 2019, a companhia aérea Condor Flugdienst GmbH (a seguir «Condor»), que presta serviços de transporte aéreo principalmente a operadores turísticos a partir de vários aeroportos alemães, pediu a abertura de um processo de insolvência devido à entrada em liquidação da Thomas Cook Group plc (a seguir «grupo Thomas Cook»), que a detém a 100 %.

No mesmo dia, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão Europeia uma medida de auxílio de emergência a favor da Condor, limitada a uma duração de seis meses. O auxílio notificado destinava-se a manter um transporte aéreo ordenado e a limitar as consequências negativas para a Condor, para os seus passageiros e para o seu pessoal causadas pela liquidação da sua sociedade-mãe, permitindo-lhe continuar as suas atividades até chegar a um acordo com os seus credores e até que, eventualmente, a sua cessão seja efetuada.

Sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, a Comissão qualificou, por Decisão de 14 de outubro de 2019 (a seguir «decisão recorrida») ⁴³², a medida notificada de auxílio estatal compatível com o mercado interno com fundamento no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE e nas Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ⁴³³.

A Décima Secção alargada do Tribunal Geral nega provimento ao recurso de anulação desta decisão, interposto pela companhia aérea Ryanair DAC (a seguir «recorrente»). Nesta ocasião, o órgão jurisdicional presta esclarecimentos, nomeadamente, sobre a apreciação da compatibilidade dos auxílios de emergência e à reestruturação com o mercado interno à luz da regra, prevista nas Orientações, segundo a qual uma empresa que pertence a um grupo apenas pode beneficiar de tais auxílios se as suas dificuldades lhe forem específicas e não resultarem de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo, e se essas dificuldades forem demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral julga improcedentes, em primeiro lugar, os fundamentos de anulação relativos ao facto de a Comissão ter cometido um erro de direito ao decidir não dar início ao procedimento formal de investigação apesar das dúvidas que deveria ter tido na análise preliminar da compatibilidade do auxílio notificado com o mercado interno.

A este respeito, a recorrente alegava mais especificamente que a declaração da compatibilidade do auxílio notificado com o mercado interno era contrária aos pontos 22, 44, alínea b), e 74 das Orientações, o que seria revelador de dúvidas que deveriam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento formal de investigação.

⁴³² Decisão C(2019) 7429 final da Comissão, de 14 de outubro de 2019, relativa ao auxílio de Estado SA.55394 (2019/N) — Alemanha — Auxílio de emergência à Condor (JO 2020, C 294, p. 3).

⁴³³ Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO 2014, C 249, p. 1, a seguir «Orientações»).

Embora confirmando que a Comissão tem a obrigação de dar início ao procedimento formal de investigação em caso de dúvidas quanto à compatibilidade de um auxílio notificado com o mercado interno, o Tribunal afasta, desde logo, a acusação relativa à violação do ponto 22 das Orientações pela Comissão.

Em conformidade com o referido ponto 22, «[u]ma empresa que pertencer a um grupo [...] não pode, em princípio, beneficiar de auxílios ao abrigo das [...] Orientações, salvo se puder demonstrar que as suas dificuldades lhe são específicas e não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo e que essas dificuldades são demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo».

Quanto ao elemento da frase «salvo se puder demonstrar que as suas dificuldades lhe são específicas e não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo», resulta, segundo o Tribunal, de uma interpretação textual, teleológica e contextual do referido ponto 22 que este elemento da frase inclui apenas uma única condição que deve ser interpretada no sentido de que as dificuldades de uma empresa que pertence a um grupo devem ser consideradas específicas ao mesmo se não resultarem de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo.

A este respeito, o Tribunal assinala que a finalidade do ponto 22 das Orientações é evitar que um grupo de empresas transfira os seus custos, as suas dívidas ou o seu passivo para uma entidade do grupo, tornando-a assim elegível para o benefício de um auxílio de emergência, quando de outra forma não o seria. Em contrapartida, o objetivo deste ponto não é excluir do âmbito de aplicação dos auxílios de emergência uma empresa que pertence a um grupo pelo simples facto de as suas dificuldades terem origem nas dificuldades enfrentadas pelo restante grupo ou por outra sociedade do grupo, desde que as referidas dificuldades não tenham sido criadas artificialmente ou afetadas arbitrariamente no âmbito do referido grupo.

No caso em apreço, uma vez que a recorrente não conseguiu refutar as conclusões da Comissão segundo as quais as dificuldades da Condor resultavam principalmente da entrada em liquidação do grupo Thomas Cook e não de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo, não demonstrou a existência de dúvidas quanto à compatibilidade da medida de auxílio notificada com a condição prevista no ponto 22 das Orientações.

Esta conclusão não é posta em causa pela constatação de que as dificuldades da Condor estavam, a este respeito, ligadas à anulação de créditos de montantes significativos detidos por esta face ao grupo Thomas Cook no âmbito da utilização em comum da tesouraria deste. Com efeito, a utilização em comum da tesouraria no âmbito de um grupo é uma prática comum e generalizada nos grupos de sociedades, que tem por objetivo facilitar o financiamento do grupo, permitindo às sociedades que o integram economizar nos custos de financiamento. Além disso, no caso em apreço, este sistema de utilização em comum da tesouraria tinha sido implementado pelo grupo Thomas Cook há vários anos e não estava na origem das suas dificuldades.

Na falta de qualquer indício concreto que permita estabelecer o carácter arbitrário do sistema de utilização em comum da tesouraria do grupo Thomas Cook, não incumbia à Comissão procurar, por sua própria iniciativa, o carácter equitativo do referido sistema.

Além disso, a recorrente também não conseguiu demonstrar a existência de dúvidas na apreciação da condição prevista no ponto 22 das Orientações, segundo a qual as dificuldades de uma empresa que, tal como a Condor, pertence a um grupo, devem ser demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo. A este respeito, o Tribunal recorda, por um lado, que o próprio grupo Thomas Cook estava em liquidação e tinha cessado todas as suas atividades. Precisa, por outro, que a Comissão não estava obrigada a aguardar o desfecho das discussões sobre uma eventual cessão da Condor com vista à resolução das suas dificuldades financeiras, tendo em conta a urgência em torno de qualquer auxílio de emergência e a incerteza inerente a qualquer negociação comercial em curso.

Em seguida, o Tribunal rejeita a acusação relativa ao facto de que a Comissão deveria ter tido dúvidas sobre a questão de saber se o auxílio notificado satisfazia as condições previstas no ponto 44, alínea

b), das Orientações, que precisa as modalidades segundo as quais os Estados-Membros podem demonstrar que a falha do beneficiário é suscetível de acarretar dificuldades sociais graves ou uma falha de mercado grave.

Em conformidade com o ponto 44, alínea b), das Orientações, os Estados-Membros podem apresentar essa prova demonstrando que «[e]xiste um risco de interrupção de um serviço importante, difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente (por exemplo, um fornecedor nacional de infraestruturas)».

Para que um serviço seja considerado «importante», não é exigido, segundo o Tribunal, que a empresa que presta este serviço desempenhe um papel sistémico importante para a economia de uma região do Estado-Membro em causa, nem que esteja encarregada de um serviço de interesse económico geral ou de um serviço com uma importância à escala nacional. Assim, tendo em conta que um repatriamento imediato dos 200 000 a 300 000 passageiros da Condor distribuídos por 50 a 150 destinos diferentes não poderia ter sido assegurado por outras companhias aéreas concorrentes a curto prazo, a Comissão tinha concluído corretamente que existia um risco de interrupção de um serviço importante que é difícil de reproduzir, pelo que a saída da Condor do mercado podia conduzir a uma falha grave desse mercado.

Por último, o Tribunal julga igualmente improcedente a acusação da recorrente segundo a qual a Comissão efetuou uma apreciação incompleta e insuficiente da condição de auxílio único do auxílio de emergência previsto no ponto 74 das Orientações.

Em segundo lugar, o Tribunal rejeita o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão e, por conseguinte, nega provimento ao recurso na íntegra.

Acórdão de 8 de junho de 2022, Reino Unido e ITV/Comissão (T-363/19 e T-456/19, [EU:T:2022:349](#))

«Auxílios de Estado — Regime de auxílios postos em execução pelo Reino Unido em favor de certos grupos multinacionais — Decisão que declara o regime de auxílios incompatível com o mercado interno e ilegal e que ordena a recuperação dos auxílios pagos — Decisões fiscais antecipadas (tax rulings) — Regime fiscal relativo ao financiamento dos grupos e que diz respeito em particular às sociedades estrangeiras controladas — Vantagens fiscais seletivas»

Em conformidade com as regras de tributação das sociedades no Reino Unido, são tributados unicamente os lucros gerados por atividades e por ativos no Reino Unido. Porém, as regras aplicáveis às sociedades estrangeiras controladas (SEC) preveem que os lucros das referidas SEC sejam tributados no Reino Unido através de um encargo (a seguir «encargo SEC») quando se considere que foram artificialmente desviados do Reino Unido.

Tal encargo SEC estava previsto, designadamente para os lucros financeiros não comerciais das SEC, quando resultavam de atividades cujas funções humanas significativas eram efetuadas no Reino Unido ou tinham sido geradas a partir de fundos ou de ativos provenientes desse Estado.

Ora, as regras aplicáveis às SEC, conforme aplicáveis entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2018, previam a isenção do encargo SEC para os lucros financeiros não comerciais resultantes de empréstimos intragrupo concedidos por uma SEC a outros membros do grupo não residentes no

Reino Unido (a seguir «empréstimos elegíveis»), e em relação aos quais esses grupos podiam apresentar um pedido de isenção parcial ou integral do encargo SEC (a seguir «regime de isenção»).

Através da Decisão de 2 de abril de 2019 ⁴³⁴, a Comissão Europeia qualificou esse regime de isenção de regime de auxílio de Estado ilegal e incompatível com o mercado interno, na medida em que se aplicava a lucros provenientes de atividades cujas funções humanas significativas eram efetuadas no Reino Unido, na medida em que não era justificado pela necessidade de dispor de regras necessidade de dispor de regras simples de administrar e gerir em matéria de combate à evasão fiscal nem pela necessidade de respeitar as liberdades consagradas nos Tratados.

Em contrapartida, na medida em que o regime de isenção se aplicava a lucros resultantes de fundos ou de ativos provenientes do Reino Unido, a Comissão considerou que, apesar da natureza a priori seletiva dessas isenções, estas eram justificadas na medida em que visavam a aplicação, de uma maneira simples de administrar, das regras aplicáveis às SEC.

O Governo do Reino Unido e a sociedade ITV plc ⁴³⁵, que tinha beneficiado do regime de isenção (a seguir «recorrentes»), interpuseram recursos com vista à anulação da decisão controvertida.

A Segunda Secção alargada do Tribunal Geral negou provimento a esses recursos. No seu acórdão, este último confirma, designadamente, que as regras fiscais do Reino Unido aplicáveis às SEC constituem um quadro de referência adequado para avaliar a seletividade do regime de isenção uma vez que forma um corpo de regras fiscais distinto no interior do sistema geral do imposto sobre as sociedades em vigor no Reino Unido.

Apreciação do Tribunal Geral

No que respeita à análise das medidas fiscais sob o ângulo do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, o Tribunal Geral recorda, a título preliminar, que o exame tanto do critério da vantagem como do da seletividade implica determinar as regras normais de tributação que formam o quadro de referência pertinente para esse exame.

O Tribunal começa por rejeitar os fundamentos dos recorrentes nos quais estes alegavam que a Comissão cometera erros de apreciação ao identificar as regras fiscais aplicáveis às SEC como sendo o quadro de referência.

A este respeito, o Tribunal recorda que o quadro de referência não pode ser constituído por algumas disposições do direito nacional do Estado-Membro em questão que foram extraídas artificialmente de um quadro legislativo mais alargado. Em contrapartida, quando se afigura que tal medida é claramente dissociável do referido sistema geral, não se pode excluir que o quadro de referência que deve ser tido em conta seja mais restrito do que esse sistema geral.

Assim, na medida em que visam tributar lucros que foram artificialmente desviados do Reino Unido pelas SEC, as regras fiscais aplicáveis às SEC assentam numa lógica distinta da que está subjacente ao sistema geral de tributação no Reino Unido, que visa os benefícios realizados no Reino Unido. Além

⁴³⁴ Decisão (UE) 2019/1352 da Comissão, de 2 de abril de 2019, relativa ao auxílio estatal SA.44896, concedido pelo Reino Unido no que respeita à isenção sobre o financiamento dos grupos no âmbito das sociedades estrangeiras controladas (SEC) (JO 2019, L 216, p. 1; a seguir «decisão controvertida»).

⁴³⁵ ITV plc, residente fiscal no Reino Unido, é a sociedade *holding* à cabeça do grupo ITV, ativo na criação na produção e na distribuição de conteúdo audiovisual através de diversas plataformas no mundo. Este grupo inclui designadamente sociedades estrangeiras controladas (SEC), como a ITV Entreprises BV e a ITV (Finance) Europe BV, duas sociedades criadas em direito neerlandês e que eram titulares de vários empréstimos concedidos a outras sociedades do grupo ITV.

disso, na medida em que definem de maneira específica para a tributação dos benefícios das SEC designadamente a matéria coletável, o sujeito passivo do imposto, o facto gerador e as taxas de tributação, essas regras constituem um corpo completo de regras, distinto do regime geral de tributação das sociedades no Reino Unido.

Em seguida, o Tribunal afasta os fundamentos dos recorrentes relativos a um erro de apreciação que vicia a conclusão sobre a existência de uma vantagem. Com efeito, o regime de isenção, na medida em que permitia subtrair à tributação certos lucros que deveriam ter sido objeto de um encargo SEC por terem sido artificialmente desviados do Reino Unido, concedia, por conseguinte, uma vantagem às sociedades beneficiárias das isenções.

No que respeita, por último, aos argumentos dos recorrentes relativos a erros de apreciação na análise da seletividade do regime de isenção, o Tribunal começa por precisar que a Comissão tinha considerado acertadamente que o objetivo das regras fiscais aplicáveis às SEC estava circunscrito à tributação dos lucros das SEC artificialmente desviados do Reino Unido, a fim de proteger a matéria coletável do imposto sobre as sociedades no Reino Unido. O Tribunal considera, além disso, que a Comissão tinha declarado acertadamente que as isenções em causa, na medida que isentam unicamente os lucros financeiros não comerciais das SEC provenientes dos empréstimos elegíveis, com exclusão dos provenientes dos empréstimos não elegíveis, conduzem a um tratamento diferenciado das duas situações, embora estas sejam comparáveis, à luz do objetivo das referidas regras. Com efeito, na medida em que, tanto os lucros provenientes de empréstimos elegíveis como os provenientes de empréstimos não elegíveis eram suscetíveis de ser gerados em resultado de funções humanas significativas exercidas no Reino Unido, não se pode considerar que a exclusão das isenções em causa vise situações particulares de desvio artificial de lucros.

À luz destas observações, o Tribunal conclui que, tendo em conta o facto de que o regime de isenção derogava as regras fiscais aplicáveis às SEC e isentava unicamente os lucros financeiros não comerciais das SEC provenientes de empréstimos elegíveis, esse sistema conduzia a um tratamento diferenciado de duas situações comparáveis tendo em conta o objetivo das referidas regras e era, portanto, a priori seletivo.

O Tribunal salienta, além disso, que nenhuma das circunstâncias adiantadas pelo Reino Unido pode justificar essa diferença de tratamento. Com efeito, na medida em que não foi demonstrado que a identificação e a localização das funções humanas significativas exercidas no âmbito dos empréstimos intragrupo constituíam um exercício particularmente oneroso, as isenções em causa não podiam ser justificadas por razões de gestão administrativa. Além disso, na medida em que a imposição de um encargo SEC só dizia respeito a lucros considerados artificialmente desviados, a imposição desse encargo não pode ser considerada constitutiva de um entrave à liberdade de estabelecimento. Por conseguinte, as isenções em causa não podiam ser justificadas pela necessidade de respeitar a liberdade de estabelecimento.

Por último, o Tribunal confirma a recuperação dos auxílios ordenada pela Comissão junto dos beneficiários das isenções em causa sem prever qualquer derrogação em relação aos casos em que nenhuma vantagem foi obtida, recordando que, no caso de um regime de auxílios, a Comissão não é obrigada a efetuar uma análise do auxílio em cada caso individual.

**Acórdão de 30 de novembro de 2022, Áustria/Comissão (T-101/18,
[EU:T:2022:728](#))**

«Auxílios de Estado — Indústria nuclear — Auxílio previsto pela Hungria para o desenvolvimento de dois novos reatores nucleares nas instalações da Paks — Decisão que declara o auxílio compatível com o mercado interno sob reserva da observância de determinados compromissos — Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Compatibilidade do auxílio com o direito da União distinto do direito dos auxílios de Estado —

Nexo indissociável — Promoção da energia nuclear — Artigo 192.º, primeiro parágrafo, do Tratado Euratom — Princípios da proteção ambiental, do poluidor-pagador, da precaução e da durabilidade — Determinação da atividade económica em causa — Deficiência do mercado — Distorção da concorrência — Proporcionalidade do auxílio — Necessidade de uma intervenção do Estado — Determinação dos elementos do auxílio — Procedimento de contratação pública — Dever de fundamentação»

Por Decisão de 6 de março de 2017 ⁴³⁶ (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão Europeia aprovou o auxílio ao investimento notificado pela Hungria a favor da empresa pública MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (a seguir «sociedade Paks II»), relativo à exploração de dois reatores nucleares em construção nas instalações da central nuclear de Paks que devem substituir gradualmente os quatro reatores nucleares já explorados nessas instalações.

Este auxílio ao investimento (a seguir «auxílio em causa»), que consiste, em substância, na disponibilização à sociedade Paks II, a título gratuito, dos novos reatores nucleares para efeitos da sua exploração, é, em grande parte, financiado por um empréstimo, sob a forma de uma linha de crédito renovável de 10 mil milhões de euros, concedida pela Rússia à Hungria no âmbito de um acordo intergovernamental sobre cooperação no domínio da utilização pacífica da energia nuclear. Em conformidade com esse acordo, a construção dos novos reatores foi confiada, por adjudicação direta, à sociedade Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (a seguir «JSC NIAEP»).

Na decisão impugnada, a Comissão declarou o auxílio em causa compatível com o mercado interno sob reserva de condições, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. Ao abrigo desta disposição, os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas podem ser considerados compatíveis com o mercado interno quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

A República da Áustria interpôs recurso de anulação da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral julga improcedente o fundamento relativo à ilegalidade da decisão impugnada, na medida em que a Comissão declarou o auxílio compatível com o mercado interno apesar de a adjudicação direta à sociedade JSC NIAEP do contrato de construção dos novos reatores nucleares constituir uma violação das normas da União relativas à contratação pública.

A esse respeito, a República da Áustria alegava designadamente que, uma vez que a adjudicação do contrato de construção dos novos reatores era uma modalidade indissociável do auxílio em causa, a Comissão estava obrigada a analisá-lo igualmente à luz das normas da União em matéria de contratação pública. Em seu entender, resulta, de resto, do Acórdão Áustria/Comissão ⁴³⁷ que a Comissão deveria ter apreciado o auxílio em causa à luz das disposições do direito da União sobre a contratação pública independentemente da questão de saber se a adjudicação do contrato de construção constituía uma modalidade indissociável desse auxílio.

O Tribunal exclui, antes de mais, a argumentação da Áustria baseada no Acórdão Áustria/Comissão. Apesar de resultar deste último que a atividade económica promovida pelo auxílio deve ser

⁴³⁶ Decisão (UE) 2017/2112 da Comissão, de 6 de março de 2017, relativa à medida/ao regime de auxílios/ao auxílio estatal SA.38454 2015/C (ex 2015/N) que a Hungria tenciona aplicar para apoiar o desenvolvimento de dois novos reatores nucleares na central nuclear de Paks II (JO 2017, L 317, p. 45).

⁴³⁷ Acórdão de 22 de setembro de 2020, *Áustria/Comissão* (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)).

compatível com o direito da União, não foi invocada pela Áustria, no presente processo, nenhuma violação do direito da União devido à atividade apoiada, a saber, a produção de energia nuclear. Além disso, não decorre deste acórdão que o Tribunal de Justiça tenha pretendido alargar o alcance do controlo que incumbe à Comissão no âmbito de um procedimento destinado a verificar a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, abandonando a sua jurisprudência segundo a qual havia que distinguir entre as modalidades que apresentavam umnexo indissociável com o objeto do auxílio e as que não o tinham.

Por outro lado, o reconhecimento, no âmbito de um processo destinado a verificar a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, de uma obrigação de tomar posição, de modo definitivo, quanto à existência ou à inexistência de uma violação de disposições do direito da União diferentes das relativas aos auxílios de Estado, qualquer que seja o nexoe entre a modalidade de auxílio e o objeto do mesmo, colidiria, por um lado, com as regras e garantias processuais que são próprias dos processos especialmente previstos para o controlo da aplicação dessas disposições e, por outro, com o princípio da autonomia dos processos administrativos e das vias de recurso.

Tendo em conta estas precisões, o Tribunal decide, em seguida, que a decisão de adjudicação do contrato de construção dos dois novos reatores, que se situava a montante da medida de auxílio em causa, não constitui uma modalidade indissociável do objeto do referido auxílio. A condução de um procedimento de contratação pública e o eventual recurso a outra empresa para a construção dos reatores não alterariam nem o objeto do auxílio, a saber, a disponibilização, a título gratuito, de dois novos reatores nucleares para efeitos da sua exploração, nem o beneficiário do auxílio, que é a sociedade Paks II. Além disso, na hipótese de um procedimento de concurso ter influenciado o montante do auxílio, o que a Áustria não demonstrou, tal circunstância não teria, em si mesma, nenhuma consequência sobre a vantagem que o referido auxílio constituía para o seu beneficiário, a saber, a disponibilização gratuita de dois novos reatores para efeitos da sua exploração.

Por último, o Tribunal salienta que, contrariamente ao que alega a Áustria, a Comissão tinha fundamento para remeter, na decisão impugnada, para a apreciação que efetuou no âmbito de um processo por incumprimento anterior, no qual tinha concluído que a adjudicação direta da construção dos dois novos reatores à sociedade JSC NIAEP não violava o direito da União em matéria de contratação pública. Com efeito, o princípio da segurança jurídica exclui que a Comissão possa reapreciar a adjudicação do contrato de construção no âmbito do procedimento de auxílio de Estado se não dispuser de novas informações relativamente ao momento em que decidiu encerrar o processo por incumprimento.

Em segundo lugar, o Tribunal julga improcedentes os fundamentos relativos à existência de distorções desproporcionadas da concorrência e de desigualdades de tratamento conducentes à exclusão dos produtores de energia renovável do mercado interno liberalizado da eletricidade. A este respeito, recorda que os Estados-Membros são livres de determinar a composição dos seus cabazes energéticos e que a Comissão não pode exigir que os financiamentos do Estado sejam afetados às fontes de energia alternativas.

Em terceiro lugar, após ter julgado improcedente o fundamento relativo ao reforço ou à criação de uma posição dominante no mercado, o Tribunal julga igualmente improcedente o fundamento relativo ao risco para a liquidez do mercado grossista de eletricidade húngaro.

IV. Propriedade intelectual

1. Marca da União Europeia

Acórdão de 8 de junho de 2022, Muschaweck/EUIPO — Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

«Marca da União Europeia — Processo de extinção — Marca nominativa da União Europeia UM — Utilização séria da marca — Utilização com o consentimento do titular — Utilização sob a forma para a qual a marca foi registada — Artigo 51.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 207/2009 [atual artigo 58.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2017/1001] — Representação do titular da marca — Provas da utilização apresentadas no prazo fixado»

Em 2010, a sociedade de serviços médicos MSM⁴³⁸ apresentou um pedido de registo do sinal nominativo UM como marca da União Europeia para serviços médicos. Em 2015, esta sociedade foi sujeita a um processo de insolvência, tendo sido nomeado um administrador da insolvência.

A recorrente, Ulrike Muschaweck, apresentou posteriormente, em 2017, um pedido de extinção da marca controvertida com fundamento na falta de utilização séria desta⁴³⁹. No mesmo ano, depois de ter sido declarada a insolvência da sociedade de serviços médicos, esta marca foi transferida para o consultório médico HUMJC⁴⁴⁰ e, um ano mais tarde, voltou a ser registada em nome de Joachim Conze, sucessor legal deste consultório médico.

A Divisão de Anulação do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO) deferiu parcialmente o pedido da recorrente, declarando a extinção da marca controvertida para todos os produtos e serviços registados, com exceção dos serviços médicos no domínio da hernioplastia. Esta decisão foi objeto de um recurso ao qual a Segunda Câmara de Recurso do EUIPO negou provimento.

Chamado a pronunciar-se no âmbito de um recurso que tem por objeto a anulação destas duas decisões, o Tribunal Geral interpreta pela primeira vez as Orientações para o exame de marcas da União Europeia do EUIPO⁴⁴¹ e, ao fazê-lo, fornece precisões sobre a prorrogação de um prazo na hipótese de ser apresentado um pedido subsequente de prorrogação de um prazo prorrogável. Assim, o Tribunal nega provimento ao recurso e declara que a marca controvertida foi efetivamente objeto de uma utilização séria para os serviços médicos no domínio da hernioplastia.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral considera que J. Conze podia mandar, por iniciativa própria e sem o consentimento da recorrente, enquanto sócio do consultório médico HUMJC, o escritório de advogados que representaria este último no processo perante a Divisão de Anulação. Com efeito, se a recorrente tivesse tido de aprovar a decisão relativa a esta representação, haveria um risco elevado

⁴³⁸ Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (a seguir «sociedade de serviços médicos MSM»).

⁴³⁹ Ao abrigo do artigo 51.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 207/2009 do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, sobre a marca da União Europeia (JO 2009, L 78, p. 1).

⁴⁴⁰ Consultório médico Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck und PD Dr. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ A seguir «Orientações para o exame do EUIPO». Podem ser consultadas no [sítio Internet do EUIPO](#).

de que esta, considerando que era a demandante no processo de extinção da marca controvertida, não a aprovaria. Ora, tal situação violaria o direito do consultório médico HUMJC a uma proteção jurisdicional efetiva ⁴⁴².

Em segundo lugar, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo à apresentação tardia, na Divisão de Anulação, dos elementos de prova de utilização da marca controvertida pelo consultório médico HUMJC.

O Tribunal recorda que as Orientações para o exame do EUIPO constituem a codificação de uma linha de conduta que o próprio EUIPO se propôs seguir, e que, sob reserva da respetiva conformidade com as disposições jurídicas de grau superior, o EUIPO deve respeitar estas regras. Com efeito, embora estas orientações não sejam vinculativas, constituem, não obstante, uma fonte de referência sobre a prática do EUIPO em matéria de marcas. Nos termos das Orientações para o exame do EUIPO, se um pedido de prorrogação de um prazo prorrogável for apresentado antes do termo do referido prazo e não for aceite, será concedido à parte interessada pelo menos um dia para cumprir o prazo, mesmo que o pedido de prorrogação tenha chegado no último dia do prazo ⁴⁴³. A fim de preservar o efeito útil destas orientações, o Tribunal deve considerar que o novo prazo é concedido a partir da data em que a instância do EUIPO, à qual foi submetido o pedido de prorrogação de um prazo, comunica a sua resposta. Além disso, qualquer pedido subsequente de prorrogação do mesmo prazo será indeferido, a menos que a parte requerente explique e justifique devidamente as «circunstâncias excecionais» que a impediram de realizar a ação exigida durante os dois períodos anteriores e que continuam a impedi-la de realizar a referida ação ⁴⁴⁴.

No caso em apreço, o Tribunal constata, por um lado, que o prazo para apresentação das provas de utilização da marca controvertida, cuja prorrogação foi subseqüentemente pedida pelo consultório médico HUMJC, é um prazo prorrogável e que este escritório apresentou este pedido no último dia antes do termo do referido prazo. Por outro lado, salienta que o facto de conceder, em substância, por razões de equidade, pelo menos um dia de prazo suplementar na sequência de um pedido de prorrogação de um prazo apresentado no último dia desse prazo não viola uma disposição de direito de grau superior. Por conseguinte, a Divisão de Anulação não se podia ter limitado a indeferir o pedido subsequente de prorrogação do prazo apresentado pelo consultório médico HUMJC sem conceder um prazo suplementar a contar do dia da comunicação da sua resposta. Assim, não se pode considerar que os elementos de prova apresentados entre a apresentação deste pedido subsequente de prorrogação e a resposta da Divisão de Anulação foram apresentados tardiamente e devem ser considerados para efeitos do exame da utilização da marca controvertida.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal confirma a existência de uma utilização séria da marca controvertida para os serviços médicos do domínio da hernioplastia. Desde logo, indica que o período a tomar em consideração para efeitos da prova de utilização séria da marca controvertida corresponde aos cinco anos anteriores à data de apresentação do pedido de extinção, mesmo que este período coincida em parte com o prazo de tolerância ⁴⁴⁵. Em seguida, o Tribunal declara que o consultório médico HUMJC, com o consentimento da sociedade de serviços médicos MSM, titular desta marca no período em causa, autorizou a utilização da marca controvertida. Mais precisamente,

⁴⁴² Em conformidade com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴⁴³ Ponto 4.3. das Orientações para o exame do EUIPO, relativo à prorrogação dos prazos fixados pelo EUIPO.

⁴⁴⁴ *Idem.*

⁴⁴⁵ Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e do artigo 51.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 207/2009, este prazo de tolerância corresponde ao período de cinco anos a contar da data do registo da marca da União Europeia. Durante este período, não pode ser decretada a perda dos direitos do titular.

o administrador da insolvência desta sociedade tinha, há vários anos, prestado um consentimento tácito para a utilização da marca controvertida. Por último, pronunciando-se sobre a utilização territorial da marca controvertida, o Tribunal constata que as provas demonstram que o consultório médico HUMJC desenvolveu atividade não apenas em Munique, mas também em todo o território alemão e em Londres.

Acórdão de 6 de julho de 2022, Zdút/EUIPO — Nehera e o. (nehera) (T-250/21, [EU:T:2022:430](#))

«Marca da União Europeia — Processo de declaração de nulidade — Marca figurativa da União Europeia NEHERA — Causa de nulidade absoluta — Inexistência de má-fé — Artigo 52.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 207/2009 [atual artigo 59.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) 2017/1001]»

Em 2014, Ladislav Zdút, ora recorrente, registou, junto do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), a marca figurativa da União Europeia NEHERA para produtos pertencentes ao setor têxtil.

I. Nehera, J.-H. Nehera e N. Sehnal apresentaram, em 2019, um pedido de declaração de nulidade contra a referida marca por considerarem que o recorrente estava de má-fé no momento em que apresentou o pedido de registo ⁴⁴⁶. Alegaram que o seu avô, Jan Nehera, criou na Checoslováquia, nos anos 30 do século XX, uma empresa que comercializou vestuário e acessórios, e apresentou um pedido de registo de marca idêntica à marca impugnada, que goza de prestígio.

Este pedido foi deferido pela Segunda Câmara de Recurso do EUIPO. Esta última concluiu que o recorrente tinha intenção de retirar indevidamente proveito do prestígio de Jan Nehera e da antiga marca checoslovaca e que, por conseguinte, o recorrente estava de má-fé no momento em que apresentou o pedido de registo da marca impugnada.

O recorrente interpôs no Tribunal Geral recurso de anulação desta decisão da Câmara de recurso do EUIPO.

O Tribunal Geral anula a decisão recorrida e apresenta precisões sobre o conceito de má-fé quando esta se baseia numa intenção de retirar indevidamente proveito do prestígio de uma marca antiga ou da celebridade do nome de uma pessoa.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral começa por salientar que, para apreciar a má-fé do requerente, é possível tomar em consideração o grau de notoriedade de que o sinal em causa gozava no momento em que o seu registo foi pedido, nomeadamente nos casos em que esse sinal já esteve registado ou já foi utilizado por um terceiro como marca. Com efeito, a circunstância de a utilização de um sinal cujo registo é pedido permitir que o requerente retire indevidamente proveito do prestígio de uma marca ou de um sinal anterior, ou ainda, do nome de uma pessoa célebre é suscetível de provar a má-fé do requerente. O público pertinente para apreciar a existência do prestígio e do proveito indevidamente retirado desta é o consumidor médio dos produtos para os quais a marca impugnada foi registada.

⁴⁴⁶ Na aceção do artigo 52.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 207/2009 do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, sobre a marca da União Europeia (JO 2009, L 78, p 1).

Em seguida, o Tribunal considera que um comportamento de parasitismo em relação ao prestígio de um sinal ou de um nome só é, em princípio, possível se esse sinal ou esse nome gozar efetivamente e atualmente de um determinado prestígio ou de uma determinada celebridade. Ora, no caso em apreço, no momento em que foi apresentado o pedido de registo da marca impugnada, a antiga marca checoslovaca e o nome de Jan Nehera já não estavam registados nem protegidos, nem eram utilizados por um terceiro para comercializar vestuário, nem sequer gozavam de prestígio junto do público pertinente. Neste âmbito, o Tribunal especifica que a mera circunstância de o requerente da marca saber ou dever saber que um terceiro tinha utilizado, no passado, uma marca idêntica ou semelhante à marca pedida não é suficiente para provar a existência da má-fé deste último.

Além disso, o Tribunal recorda que a existência de uma relação no espírito do público pertinente entre a marca impugnada e o sinal anterior não é suficiente, por si só, para concluir pela existência de um proveito indevidamente retirado do prestígio do sinal ou do nome anterior. A este respeito, o Tribunal sublinha que o recorrente despendeu um esforço comercial concreto para fazer reviver a imagem da antiga marca checoslovaca e que o mero facto de se ter referido a esta marca e à imagem histórica do seu criador para fins promocionais não contraria os usos honestos em matéria industrial ou comercial.

Por outro lado, o Tribunal reconhece que não se pode excluir que, em determinadas circunstâncias concretas, a reutilização por um terceiro de uma antiga marca que no passado gozou de prestígio ou do nome de uma pessoa que foi célebre possa dar origem a uma falsa impressão de continuidade ou de herança com essa antiga marca ou com essa pessoa. Tal poderia suceder nomeadamente quando o requerente da marca se apresenta junto do público pertinente como o sucessor jurídico ou económico do titular da antiga marca, embora não exista nenhuma relação de continuidade ou de herança entre o titular da antiga marca e esse requerente. Tal circunstância pode ser tomada em consideração para provar, sendo caso disso, a má-fé do requerente. Ora, no caso em apreço, não resulta, segundo o Tribunal, que o requerente tenha deliberadamente procurado criar uma falsa impressão de continuidade ou de herança entre a sua empresa e a empresa de Jan Nehera.

Por último, o Tribunal pronuncia-se sobre a pretensa intenção do recorrente de defraudar os descendentes e os herdeiros de Jan Nehera e de usurpar os respetivos direitos. A este respeito, salienta que, no momento em que foi apresentado o pedido de registo da marca impugnada, a antiga marca checoslovaca e o nome de Jan Nehera já não eram objeto de proteção jurídica. Por conseguinte, os descendentes e os herdeiros deste último não eram titulares de um direito suscetível de ser objeto de fraude ou de ser usurpado pelo recorrente.

Por conseguinte, o Tribunal conclui pela inexistência de má-fé por parte do recorrente e anula a decisão da Segunda Câmara de Recurso do EUIPO.

2. Desenhos ou modelos

Acórdão de 27 de abril de 2022, Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (Calha de escoamento de chuveiro) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

«Desenho ou modelo comunitário — Processo de declaração de nulidade — Desenho ou modelo comunitário registado que representa uma calha de escoamento de chuveiro — Desenho ou modelo anterior apresentado após a apresentação do pedido de declaração de nulidade — Artigo 28.º, n.º 1, alínea b), v, do Regulamento (CE) n.º 2245/2002 — Poder de apreciação da Câmara de Recurso — Âmbito de aplicação — Artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 6/2002 — Tramitação oral e medidas de instrução — Artigos 64.º e 65.º do Regulamento n.º 6/2002 — Motivo de declaração de nulidade — Carácter singular — Artigo 6.º e artigo 25.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 6/2002 — Identificação do desenho ou modelo anterior — Anterioridade compacta — Determinação das características do desenho ou modelo controvertido — Comparação global»

A Easy Sanitary Solutions BV é titular de um desenho ou modelo comunitário que representa uma calha de escoamento de chuveiro. A I-Drain BVBA, antecessora jurídica da recorrente, a Group Nivelles NV, apresentou um pedido de declaração de nulidade que se baseou na inexistência de novidade e de carácter singular deste desenho ou modelo. Este pedido de declaração de nulidade mencionou apenas um desenho ou modelo internacional anterior. No entanto, na sua resposta às observações apresentadas pela Easy Sanitary Solutions, a I-Drain apresentou excertos dos catálogos Blücher nos quais figurava outro desenho ou modelo, a saber, uma placa de cobertura.

A Divisão de Anulação do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), a Câmara de Recurso, e em seguida o Tribunal Geral, no âmbito do exame do desenho ou modelo controvertido, tomaram em consideração, a título de desenho ou modelo anterior, a placa de cobertura dos catálogos Blücher. Por meio de um acórdão proferido em 13 de maio de 2015 ⁴⁴⁷, o Tribunal Geral anulou a primeira decisão da Câmara de Recurso. Por Acórdão de 21 de setembro de 2017 ⁴⁴⁸, o Tribunal de Justiça negou provimento aos recursos interpostos daquele acórdão.

O processo foi remetido à Câmara de Recurso do EUIPO. Depois de ter constatado que o desenho ou modelo anterior examinado pelas instâncias que se tinham anteriormente pronunciado não figurava no pedido de declaração de nulidade, a Câmara de Recurso só tomou em consideração, a título de desenho ou modelo anterior, os desenhos ou modelos mencionados no pedido de declaração de nulidade. Concluiu que o desenho ou modelo controvertido possuía um carácter singular e que por conseguinte era, *a fortiori*, novo. O pedido de declaração de nulidade foi julgado improcedente.

Tendo a Group Nivelles interposto recurso, o Tribunal Geral nega provimento ao recurso e declara que só os desenhos ou modelos anteriores identificados no pedido de declaração de nulidade podem ser tomados em consideração.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral salienta que a identificação do desenho ou modelo anterior deve ser efetuada logo a partir da apresentação do pedido de declaração de nulidade, porque define o objeto do litígio. Deste modo, o poder de apreciação conferido ao EUIPO para tomar em consideração factos e provas que as partes não apresentaram em tempo útil ⁴⁴⁹ só se pode aplicar aos factos e provas ⁴⁵⁰ e não à indicação e à reprodução dos desenhos ou modelos anteriores ⁴⁵¹. Com efeito, embora a tomada em consideração de provas suplementares possa ampliar o quadro factual do pedido de declaração de nulidade vindo juntar-se a outras provas sobre os desenhos ou modelos anteriores já invocados, não pode no entanto alargar o quadro jurídico deste pedido, porque o alargamento do referido pedido foi definitivamente fixado na data da sua apresentação através da identificação do desenho ou modelo anterior invocado. Por conseguinte, só os desenhos ou modelos anteriores identificados no pedido de declaração de nulidade devem ser examinados.

⁴⁴⁷ Acórdão de 13 de maio de 2015, **Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (calha de escoamento de chuveiro)** (T-15/13, [EU:T:2015:281](#)).

⁴⁴⁸ Acórdão de 21 de setembro de 2017, **Easy Sanitary Solutions e EUIPO/Group Nivelles** (C-361/15 P e C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#)).

⁴⁴⁹ Artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 6/2002 do Conselho, de 12 de dezembro de 2001, relativo aos desenhos ou modelos comunitários (JO 2002, L 3, p. 1).

⁴⁵⁰ Na aceção do artigo 28.º, n.º 1, alínea b), vi), do Regulamento (CE) n.º 2245/2002 da Comissão, de 21 de outubro de 2002, de execução do Regulamento n.º 6/2002 relativo aos desenhos ou modelos comunitários (JO 2002, L 341, p. 28).

⁴⁵¹ Artigo 28.º, n.º 1, alínea b), v), do Regulamento n.º 2245/2002.

Em segundo lugar, o Tribunal rejeita por ser inoperante o fundamento relativo ao erro cometido pela Câmara de Recurso no âmbito da determinação das características do desenho ou modelo controvertido porque o erro invocado não figura nos fundamentos da decisão, mas no resumo dos factos. Além disso, o desenho ou modelo controvertido deve ser comparado com os desenhos ou modelos anteriores na forma sob a qual foi registado. As conclusões quanto ao objeto e às características do desenho ou modelo controvertido não podem ser deixadas à livre disponibilidade das partes.

Em terceiro lugar, o Tribunal confirma a existência do carácter singular do desenho ou modelo controvertido. Desde logo, sublinha que um desenho ou modelo anterior incorporado num produto diferente daquele que é abrangido pelo desenho ou modelo controvertido constitui, em princípio, um desenho ou modelo anterior pertinente para efeitos da apreciação do carácter singular. Em seguida, especifica que os eventuais erros cometidos pela Câmara de Recurso relativos às características dos desenhos ou modelos anteriores que representem apenas uma calha de chuveiro não tem impacto na legalidade da decisão, porque a comparação com os desenhos ou modelos completos está isenta de erro. Com efeito, devendo um desenho ou modelo anterior constituir uma anterioridade compacta, só são pertinentes os desenhos ou modelos que representem calhas de duche completas. Por último, atendendo à aparência elegante e minimalista do desenho controvertido, este produz uma impressão global diferente da do desenho ou modelo anterior, determinada por características mais funcionais e não decorativas.

Por outro lado, o Tribunal indica que embora o EUIPO possa recorrer à fase oral ⁴⁵², uma recusa só padece de erro manifesto se for provado que não dispunha de todos os elementos necessários. No que se refere à recusa de audição de testemunhas ⁴⁵³, não existe nenhum erro manifesto quando as declarações podiam ser apresentadas por escrito e, por maioria de razão, quando, como no presente caso, essas declarações foram efetivamente apresentadas.

Por último, o Tribunal sublinha que, por razões de metodologia e de economia processual, não é necessário examinar o requisito da novidade porque a existência do carácter singular de um desenho ou modelo permite deduzir a sua novidade.

⁴⁵² Artigo 64.º, n.º 1, do Regulamento n.º 6/2002.

⁴⁵³ Artigo 65.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 6/2002.

V. Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas

1. Ucrânia

Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia — Proibição temporária de difusão e suspensão das autorizações de difusão de conteúdos de certos meios de comunicação social — Inscrição na lista das entidades às quais se aplicam as medidas restritivas — Competência do Conselho — Direitos de defesa — Direito de ser ouvido — Liberdade de expressão e de informação — Proporcionalidade — Liberdade de empresa — Princípio da não discriminação em razão da nacionalidade»

Na sequência da agressão militar perpetrada pela Federação da Rússia (a seguir «Rússia») contra a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho da União Europeia adotou vários «pacotes» de medidas restritivas contra a Rússia. Estas medidas completam as medidas anteriores que o Conselho vinha a adotar desde 2014, tendo em conta as ações do referido Estado que tinham destabilizado a situação na Ucrânia ⁴⁵⁴ e em reação à anexação ilegal da Crimeia e da cidade de Sebastopol pelo referido Estado ⁴⁵⁵.

Foi neste contexto que o Conselho adotou, em 1 de março de 2022, a Decisão 2022/351 ⁴⁵⁶ e o Regulamento 2022/350 ⁴⁵⁷ (a seguir «atos impugnados») a fim de proibir temporariamente as ações de propaganda levadas a cabo pela Rússia em apoio da sua agressão militar contra a Ucrânia e destinadas à sociedade civil na União e os países vizinhos, levadas a cabo através de certos meios de comunicação social sob o seu controlo, constituindo estas ações uma ameaça para a ordem e a segurança da União. A este título, é proibido a qualquer operador estabelecido na União Europeia difundir conteúdos produzidos pelas pessoas coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos dos atos impugnados ⁴⁵⁸.

A recorrente, RT France, foi inscrita na lista das entidades que figuram no anexo dos atos impugnados. Esta sociedade, com a forma de *société par actions simplifiée à associé unique* (sociedade por ações simplificada unipessoal), com sede em França, tem por atividade a difusão de canais

⁴⁵⁴ Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13).

⁴⁵⁵ Decisão 2014/145/PESC do Conselho, 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16).

⁴⁵⁶ Decisão (PESC) 2022/351 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2022, L 65, p. 5).

⁴⁵⁷ Regulamento (UE) 2022/350 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2022, L 65, p. 1).

⁴⁵⁸ Decisão 2014/512/PESC, artigo 4.º-G: «1. É proibido aos operadores difundir ou permitir, facilitar ou de outro modo contribuir para a radiodifusão de quaisquer conteúdos pelas pessoas coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo IX, nomeadamente através da sua transmissão ou distribuição por quaisquer meios como cabo, satélite, IP-TV, fornecedores de serviços Internet, plataformas ou aplicações de partilha de vídeos na Internet, quer novos, quer pré-instalados.

2. Devem ser suspensas todas as licenças de radiodifusão ou acordos de autorização, transmissão e distribuição celebrados com as pessoas coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo IX.»

temáticos. A totalidade do capital social da recorrente é detida pela associação ANO «TV Novosti», associação autónoma sem fins lucrativos da Federação da Rússia, sem capital social, com sede em Moscovo (Rússia). A recorrente pedia a anulação dos atos impugnados com o fundamento de que os seus direitos de defesa, a sua liberdade de expressão e informação, bem como a sua liberdade de empresa, tinham sido violados. Invocava igualmente a violação do princípio da não discriminação. Por outro lado, questionava a competência do Conselho para adotar os atos em causa.

O Tribunal Geral, decidindo em Grande Secção e no termo de um processo com tramitação acelerada decidida oficiosamente ⁴⁵⁹, pronuncia-se agora pela primeira vez sobre medidas restritivas adotadas pelo Conselho destinadas a proibir a difusão de conteúdos audiovisuais. A este respeito, o Tribunal recorda a competência do Conselho para adotar, ao abrigo da política externa e de segurança comum da União Europeia (PESC), tais medidas e pronuncia-se, nomeadamente, sobre o respeito dos direitos de defesa e as limitações ao exercício da liberdade de expressão de um meio de comunicação social audiovisual à luz das condições do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

Apreciação do Tribunal Geral

No que se refere, antes de mais, à competência do Conselho para adotar as medidas em causa, o Tribunal Geral indica que, por força das disposições pertinentes do Tratado da União Europeia, a União contribui para «a paz [e] a segurança» internacionais ⁴⁶⁰ e que para esse fim o Conselho tem o poder de adotar «decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União» ⁴⁶¹. O Tribunal precisa que as competências da União em matéria de PESC abrange todos os domínios da política externa assim como todas as questões relativas à segurança da União ⁴⁶² e que a ação da União na cena internacional visa, nomeadamente, promover a democracia, o Estado de direito, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos do Homem, o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional ⁴⁶³. Uma vez que o conceito de «posição da União» se presta a uma interpretação ampla, essas posições podem assumir a forma de decisões que preveem medidas suscetíveis de alterar diretamente a situação jurídica dos particulares, como confirma a redação do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE ⁴⁶⁴. Por conseguinte, com a adoção da decisão impugnada, o Conselho exerceu a competência atribuída à União pelos Tratados ao abrigo das disposições relativas à PESC.

A este respeito, o Tribunal sublinha que o facto de as autoridades administrativas nacionais disporem de competência para adotar sanções contra as entidades de audiovisuais em causa, como a Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Entidade Reguladora da Comunicação

⁴⁵⁹ Tramitado em conformidade com o artigo 151.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O presidente do Tribunal Geral tinha anteriormente indeferido, por Despacho de 30 de março de 2022 (**RT France/Conselho**, T-125/22 R, não publicado, [EU:T:2022:199](#)), um pedido de medidas provisórias apresentado pela recorrente.

⁴⁶⁰ Artigo 3.º, n.º 5, TUE.

⁴⁶¹ Artigo 29.º TUE.

⁴⁶² Artigo 24.º, n.º 1, TUE.

⁴⁶³ Artigo 21.º, n.º 1, TUE.

⁴⁶⁴ Artigo 275.º, segundo parágrafo TFUE: «[...] o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no capítulo 2 do título V do Tratado da União Europeia.»

Audiovisual e Digital) (Arcom) em França, não se opõe à referida competência do Conselho, uma vez que a competência reconhecida a essas entidades não assenta nos mesmos valores nem prossegue os mesmos objetivos. Com efeito, estas últimas não podem garantir os mesmos resultados em todo o território da União que uma intervenção uniforme e imediata do Conselho, como a realizada ao abrigo da PESC.

No que se refere às violações dos direitos fundamentais invocadas pela recorrente, o Tribunal observa que, em conformidade com o disposto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, estes não são prerrogativas absolutas e podem ser objeto de limitações desde que as restrições em causa estejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições sejam necessárias e correspondam a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União.

Assim, no que respeita à violação dos direitos de defesa, nomeadamente do direito de ser ouvido, o Tribunal observa, à luz dos objetivos da PESC, que as medidas em causa se inscrevem num contexto extraordinário e de extrema urgência, caracterizado por um rápido agravamento da situação que tornou difícil qualquer modulação das medidas destinadas a prevenir o alargamento do conflito. Em seguida, numa estratégia de luta contra ameaças ditas híbridas, incluindo a desinformação, a exigência de adoção de medidas restritivas contra os meios de comunicação social, como a recorrente, financiados pelo orçamento do Estado russo e controlados, direta ou indiretamente, pelos dirigentes desse país, que é o país agressor, na medida em que se considerou que esses meios de comunicação social estavam na origem de uma atividade contínua e concertada de desinformação e de manipulação dos factos, tornou-se, na sequência do desencadeamento do conflito armado, imperioso e urgente, a fim de preservar a integridade do debate democrático na sociedade europeia. Consequentemente, tendo em conta o contexto absolutamente excecional em que os atos impugnados foram adotados, o objetivo que prosseguem e a eficácia das medidas restritivas neles previstas, o Tribunal considera que as autoridades da União não estavam obrigadas a ouvir o recorrente antes da inscrição inicial do seu nome nas listas em causa e, por conseguinte, não houve violação do seu direito a ser ouvida.

Seguidamente, no que se refere à violação da liberdade de expressão e de informação ⁴⁶⁵, o Tribunal recorda antes de mais os princípios jurisprudenciais estabelecidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nessa matéria ⁴⁶⁶. Deste modo, tendo em conta o poder que os órgãos de comunicação social exercem na sociedade moderna, o direito dos jornalistas de difundir informações sobre questões de interesse geral está protegido desde que ajam de boa-fé, com base em factos reais, e forneçam informações «fiáveis e precisas» no respeito da ética jornalística e dos princípios de um jornalismo responsável. À luz da análise da proporcionalidade das medidas restritivas em causa, deve ter-se em conta, a este respeito, o facto de os meios de comunicação social audiovisuais terem efeitos muito mais imediatos e poderosos do que a imprensa escrita. O Tribunal observa igualmente que, contrariamente às declarações sobre questões de interesse público que requerem uma grande proteção, as que defendem ou justificam o uso e a apologia da violência, o ódio ou outras formas de intolerância não estão normalmente protegidas e que, por conseguinte, há que prestar especial atenção aos termos utilizados e ao contexto em que a sua difusão se insere.

Ao analisar as condições do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, o Tribunal observa, em seguida, que as medidas restritivas em causa estavam previstas, nomeadamente, «por lei», no sentido de que foram

⁴⁶⁵ Artigo 11.º da Carta.

⁴⁶⁶ V., nomeadamente, a este respeito: TEDH, 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República da Moldávia, CE:ECHR:2022:0405JUD 002847012, §§ 178 a 182, e TEDH, 15 de outubro de 2015, Perinçek c. Suíça, CE:ECHR:2015:1015JUD 002751008, §§ 197, 205, 206 e 230.

enunciadas em atos de bases jurídicas claras no direito da União ⁴⁶⁷, e que eram previsíveis à luz dos comportamentos da recorrente. Está igualmente preenchida a condição relativa à prossecução de um objetivo de interesse geral reconhecido pela União. Com efeito, com as medidas restritivas em causa, o Conselho prossegue o duplo objetivo de proteger a ordem e a segurança públicas da União, ameaçadas pela campanha de propaganda em causa, e de pressionar as autoridades russas para que ponham termo à sua agressão militar contra a Ucrânia.

O Tribunal entende, por outro lado, que o Conselho pôde legitimamente considerar que os diferentes elementos de prova apresentados constituíam um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes, suscetíveis de demonstrar que antes da adoção dos atos impugnados a recorrente apoiava ativamente a política seguida pela Rússia em relação à Ucrânia e que difundia informações que justificavam a agressão militar em causa, as quais constituíam uma ameaça importante e direta para a ordem e a segurança públicas da União. A este respeito, considera que os elementos apresentados pela recorrente não demonstram um tratamento globalmente equilibrado por esta das informações sobre a guerra em curso.

Por fim, no contexto da ponderação dos interesses em causa, o Tribunal sublinha que o tratamento da informação em questão não pode beneficiar da proteção reforçada que o artigo 11.º da Carta confere à liberdade de imprensa. A este respeito, há também que ter em consideração o Pacto Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos Cívicos e Políticos de 16 de dezembro de 1966, do qual são partes tanto os Estados-Membros como a Rússia e nos termos do qual «será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra» ⁴⁶⁸. Tendo em conta o contexto extraordinário do processo, o Tribunal Geral conclui que as limitações em causa à liberdade de expressão da recorrente são proporcionadas aos objetivos prosseguidos pelas medidas adotadas.

Por outro lado, no que se refere à violação da liberdade de empresa, o Tribunal conclui igualmente que as medidas em causa, uma vez que são temporárias e reversíveis, não violam de forma desproporcionada o conteúdo essencial da liberdade de empresa da recorrente.

Por último, no que respeita à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, consagrado nomeadamente no artigo 21.º, n.º 2, da Carta, o Tribunal indica que este deve ser aplicado em conformidade com o artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE ⁴⁶⁹, que diz respeito às situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União em que um nacional de um Estado-Membro é objeto de um tratamento discriminatório em relação aos nacionais de outro Estado-Membro apenas com base na sua nacionalidade. O Tribunal salienta, quanto a este aspeto, que no caso de uma discriminação alegadamente operada devido à estrutura russa da recorrente, que terá sido tratada por essa razão menos favoravelmente do que os outros meios de comunicação social audiovisuais franceses (que não estão sujeitos ao mesmo tipo de controlo por parte de uma entidade de um país terceiro), uma diferença de tratamento desta natureza não entra no âmbito de aplicação da referida disposição.

Tendo em conta o que precede, o Tribunal nega provimento ao recurso.

⁴⁶⁷ A saber o artigo 29.º TUE, no que respeita à decisão impugnada, e o artigo 215.º TFUE, no que respeita ao regulamento impugnado.

⁴⁶⁸ Artigo 20.º, n.º 1.

⁴⁶⁹ Artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE: «No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

2. Síria

Acórdão de 18 de maio de 2022, Foz/Conselho (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra a Síria — Congelamento de fundos — Erro de apreciação — Proporcionalidade — Direito de propriedade — Direito de exercer uma atividade económica — Desvio de poder — Dever de fundamentação — Direitos de defesa — Direito a um processo equitativo — Determinação dos critérios de inscrição»

Amer Foz é um homem de negócios de nacionalidade síria. Em fevereiro de 2020 ⁴⁷⁰, o seu nome foi inscrito nas listas de pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas tomadas contra a República Árabe Síria pelo Conselho da União Europeia, e foi aí mantido em maio de 2020 e em maio de 2021 ⁴⁷¹. Foi inscrito como importante homem de negócios, com interesses e atividades comerciais pessoais e familiares em múltiplos setores da economia síria, que retira benefícios económicos do acesso a oportunidades comerciais e apoia o regime sírio, estando também associado a Samer Foz, seu irmão, o qual está igualmente inscrito nas listas. Em maio de 2021, o Conselho também indicou que, juntamente com o irmão, Amer Foz levava a cabo vários projetos comerciais, nomeadamente no setor da produção de cabos e de energia solar, e que os dois irmãos exerciam diversas atividades com o Estado Islâmico no Iraque e no Levante (a seguir «EIL»), em nome do regime sírio, incluindo o fornecimento de armas e munições em troca de trigo e petróleo.

O nome de Amer Foz foi inscrito nas listas em causa com base em três critérios, a saber, o do importante homem de negócios que exerce atividades na Síria, o da associação ao regime sírio e o da ligação com uma pessoa ou uma entidade visada pelas medidas restritivas ⁴⁷².

O Tribunal Geral nega provimento ao recurso de anulação interposto por Amer Foz dos atos que inscreveram o seu nome nas listas controvertidas (a seguir «atos iniciais», «atos de manutenção de 2020» e «atos de manutenção de 2021»), concretizando os critérios relativos à referida inscrição no caso da aplicação simultânea de vários critérios de inscrição pelo Conselho. Neste contexto, o Tribunal especifica, nomeadamente, o alcance do critério da ligação com outra pessoa ou entidade já visada por medidas restritivas. Examina igualmente, de forma inédita, a condição da existência de informações suficientes que indicam que as pessoas inscritas nas listas não representam um risco

⁴⁷⁰ Decisão de Execução (PESC) 2020/212 do Conselho, de 17 de fevereiro de 2020, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2020, L 43 I, p. 6), e Regulamento de Execução (UE) 2020/211 do Conselho, de 17 de fevereiro de 2020, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2020, L 43 I, p. 1).

⁴⁷¹ Decisão (PESC) 2020/719 do Conselho, de 28 de maio de 2020, que altera a Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2020, L 168, p. 66), e Regulamento de Execução (UE) 2020/716 do Conselho, de 28 de maio de 2020, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2020, L 168, p. 1); Decisão (PESC) 2021/855 do Conselho, de 27 de maio de 2021, que altera a Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2021, L 188, p. 90), e Regulamento de Execução (UE) 2021/848 do Conselho, de 27 de maio de 2021, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2021, L 188, p. 18).

⁴⁷² Esses fundamentos baseavam-se, por um lado, no critério do importante homem de negócios que exerce atividades na Síria, definido no artigo 27.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e no artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, e, por outro, no critério da associação ao regime sírio, definido no artigo 27.º, n.º 1, e no artigo 28.º, n.º 1, da referida decisão, bem como no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento, e, por último, no critério da ligação com uma pessoa ou uma entidade visada pelas medidas restritivas, definido na última parte da frase do n.º 2 do artigo 27.º e do n.º 2 do artigo 28.º da Decisão 2013/255, bem como na última parte da frase do n.º 1-A do artigo 15.º do Regulamento n.º 36/2012.

real de contornar as medidas adotadas. Se esta condição estiver preenchida, então a pessoa que tenha uma ligação com outra pessoa ou uma entidade visada por medidas restritivas não é mantida nas referidas listas.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral recorda, antes de mais, que, relativamente a uma mesma pessoa, podem sobrepor-se vários motivos de inscrição, ainda que, nessa hipótese, se baseiem em critérios diferentes. Em aplicação, por analogia, do Acórdão Kaddour/Conselho⁴⁷³, uma pessoa pode ser qualificada de importante mulher ou homem de negócios que exerce atividades na Síria e estar ligada, nomeadamente por relações comerciais, com outra pessoa visada pelas medidas restritivas através dessas mesmas atividades. Do mesmo modo, essa pessoa pode estar associada ao regime sírio, estando simultaneamente ligada, pelas mesmas razões, com uma pessoa visada pelas medidas restritivas.

Em seguida, no que respeita ao critério da ligação mantida entre Amer Foz e uma pessoa ou uma entidade visada pelas medidas restritivas⁴⁷⁴, o Tribunal recorda que o irmão de Amer Foz foi inscrito devido ao seu estatuto de importante homem de negócios que exerce atividades na Síria e à sua associação ao regime sírio. Não tendo este demonstrado, no Tribunal⁴⁷⁵, que as medidas adotadas contra ele deviam ser anuladas, estas beneficiam da presunção de legalidade associada aos atos das instituições da União e continuam, portanto, a produzir efeitos jurídicos enquanto não forem revogadas, anuladas ou declaradas inválidas. Uma vez que o Conselho não sustenta que a pertença à família Foz seja um critério de inscrição autónomo, ao contrário da pertença às famílias Al-Assad ou Makhoulf, segundo a Decisão 2013/255, o Tribunal considera que a existência deste laço fraternal deve ser examinada como um elemento factual, nomeadamente no âmbito do exame das relações de negócios que mantêm Amer e Samer Foz.

A este respeito, o Tribunal conclui que o Conselho apresentou um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes quanto às ligações que mantêm Amer e Samer Foz no âmbito das referidas relações comerciais, à data da adoção dos atos iniciais, por um lado, por intermédio da empresa familiar Aman Holding e da sociedade ASM International General Trading, por intermédio, por outro, da referida empresa familiar, no que respeita aos atos de manutenção de 2020, e, por último, quanto aos atos de manutenção de 2021, dado que estes exerciam atividades com o EILL em nome do regime sírio. A existência de ligações comerciais entre os dois homens concretiza-se também numa forma de concertação na gestão das suas carteiras de ações.

Por último, à luz das disposições pertinentes da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, tendo em conta a posição privilegiada de Samer Foz na economia síria e a sua influência, as ligações comerciais, presentes ou passadas, entre Amer Foz e Samer Foz, pelo facto de serem irmãos, a importância da empresa familiar em que detinham participações e ocuparam lugares de responsabilidade, bem como a impossibilidade de descartar uma possível concertação entre Amer Foz e o irmão para cederem as suas participações em diversas sociedades, o Tribunal entende que é razoável pensar que Amer Foz representa um risco real de contornar as medidas restritivas.

⁴⁷³ Acórdão de 23 de setembro de 2020, **Kaddour/Conselho** (T-510/18, [EU:T:2020:436](#), n.º 77).

⁴⁷⁴ Artigo 27.º, n.º 2, e artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836.

⁴⁷⁵ V., a este respeito, Acórdão de 24 de novembro de 2021, **Foz/Conselho** (T-258/19, não publicado, [EU:T:2021:820](#)).

3. República Democrática do Congo

Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na República Democrática do Congo — Congelamento de fundos — Restrição em matéria de admissão nos territórios dos Estados-Membros — Manutenção do nome do recorrente nas listas das pessoas visadas — Prova do mérito da inclusão e da manutenção nas listas — Perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à adoção das medidas restritivas»

Face à deterioração da situação de segurança na República Democrática do Congo (RDC) e ao agravamento da situação política neste país no final de 2016, o Conselho adotou, em 12 de dezembro de 2016, a Decisão 2016/2231 e o Regulamento 2016/2230 ⁴⁷⁶, que preveem, nomeadamente, o congelamento de fundos e de recursos económicos pertencentes a pessoas implicadas em atos que atentam contra o Estado de direito na RDC ou que constituem graves violações dos direitos humanos.

O nome do recorrente, F. Ilunga Luyoyo tinha sido inicialmente incluído nas listas das pessoas visadas por essas medidas restritivas em 2016. Através da Decisão 2020/2033 e do Regulamento 2020/2021 ⁴⁷⁷, o Conselho manteve essa inclusão ⁴⁷⁸ nas referidas listas, com o fundamento de que era responsável, enquanto comandante de uma unidade antimotim (LNI), até 2017, e de uma unidade de proteção das instituições e de altos funcionários (UPIHP), até dezembro de 2019, pelas violações dos direitos humanos cometidas pela polícia nacional congoleza (PNC), que tinha feito uma utilização desproporcionada da força e recorrido à repressão em setembro de 2016 em Quinxassa. O Conselho tinha acrescentado que F. Ilunga Luyoyo manteve o seu posto de general e continua ativo no panorama público da RDC.

F. Ilunga Luyoyo acusava o Conselho de ter cometido um erro manifesto de apreciação, uma vez que já não ocupava nenhuma função na PNC desde 2019 e que já não exercia nenhum cargo público especial. Alegava, nomeadamente, que as suas antigas funções não podiam justificar a manutenção do seu nome nas listas em causa.

O Tribunal Geral dá provimento ao recurso de anulação interposto por F. Ilunga Luyoyo, uma vez que o Conselho não conseguiu demonstrar a procedência da manutenção das medidas restritivas a seu respeito, em especial tendo em conta a evolução da sua situação pessoal desde a inclusão inicial do seu nome nas listas em causa.

⁴⁷⁶ Decisão (PESC) 2016/2231 do Conselho, de 12 de dezembro de 2016, que altera a Decisão 2010/788/PESC que impõe medidas restritivas contra a República Democrática do Congo (JO 2016, L 336I, p. 7), e Regulamento (UE) 2016/2230 do Conselho, de 12 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1183/2005 que institui certas medidas restritivas específicas contra as pessoas que atuam em violação do embargo ao armamento imposto à República Democrática do Congo (JO 2016, L 336I, p. 1).

⁴⁷⁷ Decisão (PESC) 2020/2033 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que altera a Decisão 2010/788/PESC que impõe medidas restritivas contra a República Democrática do Congo (JO 2020, L 419, p. 30), e Regulamento de Execução (UE) 2020/2021 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que dá execução ao artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1183/2005 que institui certas medidas restritivas específicas contra as pessoas que atuam em violação do embargo ao armamento imposto à República Democrática do Congo (JO 2020, L 419, p. 5), a seguir «atos impugnados».

⁴⁷⁸ Como já tinha sido o caso por três vezes. V., a este propósito, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, *Ilunga Luyoyo/Conselho* (T-166/18, não publicado, [EU:T:2020:50](#)), Acórdão de 3 de fevereiro de 2021, *Ilunga Luyoyo/Conselho* (T-124/19, não publicado, [EU:T:2021:63](#)), e Acórdão de 15 de setembro de 2021, *Ilunga Luyoyo/Conselho* (T-101/20, não publicado, [EU:T:2021:575](#)).

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral recorda, antes de mais, que o juiz da União deve assegurar-se de que uma decisão que institui medidas restritivas assenta numa base factual suficientemente sólida. Para o efeito, na medida em que cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, é necessário que as informações ou os elementos apresentados sustentem os motivos invocados. A este respeito, o Tribunal observa que era pacífico entre as partes que F. Ilunga Luyoyo já não exercia funções na PNC desde dezembro de 2019 e que o Conselho dispunha dessa informação no momento de proceder à reapreciação das medidas restritivas em causa.

O Tribunal recorda, em seguida, que as medidas restritivas têm natureza cautelar e, por definição, provisória, cuja validade está sempre subordinada à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua adoção, bem como à necessidade da sua manutenção com vista à realização do objetivo que lhes é associado; o que compete ao Conselho apreciar, quando da reapreciação periódica das referidas medidas, procedendo a uma apreciação atualizada da situação e elaborando um balanço do seu impacto.

O Tribunal verifica, no caso em apreço, que o Conselho não invocou elementos suscetíveis de estabelecer uma ligação entre as violações dos direitos humanos e F. Ilunga Luyoyo desde dezembro de 2019, ou seja, cerca de um ano antes da adoção dos atos impugnados, ou que demonstrem a sua eventual reintegração em qualquer função relacionada com a situação de segurança em RDC. Por outro lado, a circunstância de F. Ilunga Luyoyo ter conservado o seu posto de general não permite, por si só, considerar que era suscetível de exercer um qualquer papel sobre as forças de segurança na RDC. Quanto às funções de presidente da Federação Congoleza de Boxe ocupadas por F. Ilunga Luyoyo, nenhum elemento de informação concreto retirado dos artigos apresentados pelo Conselho permite sustentar a influência que o titular dessas funções poderia ter no plano da política de segurança na RDC ou considerar que F. Ilunga Luyoyo exercia, a esse título, funções altamente politizadas.

Uma vez que o Conselho não apresentou elementos suficientes que permitissem considerar que existia ainda uma ligação suficiente entre F. Ilunga Luyoyo e a situação de segurança na origem dos atos de violação dos direitos humanos na RDC, apesar de este, desde há um lapso de tempo considerável antes da adoção dos atos impugnados, não exercer as diferentes funções que tinham justificado a inclusão do seu nome nas listas em causa, o Tribunal considera igualmente que o Conselho não podia, para sustentar a manutenção das medidas restritivas contra F. Ilunga Luyoyo, basear-se no facto de este último não ter tomado posição, distanciando-se do antigo regime no poder na RDC.

4. Luta contra o terrorismo

Acórdão de 30 de novembro de 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Conselho (processos apensos T-148/19 e T-316/14 RENV [EU:T:2022:727](#))

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra o PKK no âmbito do combate ao terrorismo — Congelamento de fundos — Posição Comum 2001/931/PESC — Aplicabilidade às situações de conflito armado — Grupo terrorista — Base factual das decisões de congelamento de fundos — Decisão tomada por uma autoridade competente — Autoridade de um Estado terceiro — Revisão — Proporcionalidade — Dever de fundamentação — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Adaptação da petição»

Desde 2002, o Kurdistan Workers' Party (PKK) está inscrito, enquanto organização implicada em atos terroristas, nas listas das pessoas ou entidades sujeitas a medidas de congelamento de fundos,

anexas à Posição Comum 2001/931/PESC e ao Regulamento n.º 2580/2001⁴⁷⁹. Nos atos que tinha adotado em 2014 contra esta organização, o Conselho baseou—se em decisões nacionais adotadas, respetivamente, por uma autoridade britânica e por autoridades dos Estados Unidos, às quais acresceram, a partir de 2015, decisões judiciais adotadas pelos órgãos jurisdicionais franceses.

Por Acórdão de 22 de abril de 2021, Conselho/PKK (C-46/19 P)⁴⁸⁰, o Tribunal de Justiça anulou o Acórdão proferido pelo Tribunal Geral em 15 de novembro de 2018, no processo PKK/Conselho (T-316/14)⁴⁸¹, o qual, por sua vez, tinha anulado vários atos adotados pelo Conselho da União Europeia entre 2014 e 2017⁴⁸² que tinham mantido a inscrição do PKK nas listas controvertidas. Este processo foi remetido ao Tribunal Geral (T-316/14 RENV) e apenso ao processo PKK/Conselho (T-148/19), no âmbito do qual o PKK pediu igualmente a anulação dos atos adotados contra ele pelo Conselho entre 2019 e 2020⁴⁸³.

Com o seu acórdão proferido nos dois processos, o Tribunal anula os regulamentos adotados pelo Conselho em 2014, no que respeita à manutenção do PKK nas listas controvertidas, com o fundamento de que o Conselho violou a sua obrigação de proceder a uma atualização da apreciação da persistência do risco de implicação terrorista do PKK. No que se refere aos atos posteriores do Conselho, o Tribunal conclui, em contrapartida, que os fundamentos invocados pelo recorrente a propósito das decisões nacionais americanas e britânicas não permitem pôr em causa a apreciação do Conselho, nomeadamente baseada na tomada em consideração de incidentes e de factos posteriores, quanto à persistência desse risco. Nessa ocasião, o Tribunal precisa igualmente a sua jurisprudência relativa ao alcance do artigo 266.º TFUE em matéria de medidas restritivas.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral começa por recordar os princípios que comandam a adoção inicial das medidas restritivas e a sua revisão pelo Conselho ao abrigo da Posição Comum 2001/931/PESC⁴⁸⁴. Assim, na falta de meios da União para conduzir ela própria investigações, o procedimento suscetível de levar à

⁴⁷⁹ Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001, L 344, p. 93), e Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2001, L 344, p. 70). Estes atos foram posteriormente atualizados.

⁴⁸⁰ Acórdão de 22 de abril de 2021, **Conselho/PKK** (C-46/19 P, [EU:T:2021:316](#)).

⁴⁸¹ Acórdão de 15 de novembro de 2018, **PKK/Conselho** (T-316/14, [EU:T:2018:788](#)).

⁴⁸² Regulamento de Execução (UE) n.º 125/2014 do Conselho, de 10 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 40, p. 9); Regulamento de Execução (UE) n.º 790/2014 do Conselho, de 22 de julho de 2014 (JO 2014, L 217, p. 1); Decisão (PESC) 2015/521 do Conselho, de 26 de março de 2015 (JO 2015, L 82, p. 107); Regulamento de Execução (UE) 2015/513 do Conselho, de 26 de março de 2015 (JO 2015, L 82, p. 1); Decisão (PESC) 2015/1334 do Conselho, de 31 de julho de 2015 (JO 2015, L 206, p. 61); Regulamento de Execução (UE) 2015/1325 do Conselho, de 31 de julho de 2015 (JO 2015, L 206, p. 12); Regulamento de Execução (UE) 2015/2425 do Conselho, de 21 de dezembro de 2015 (JO 2015, L 334, p. 1); Regulamento de Execução (UE) 2016/1127 do Conselho, de 12 de julho de 2016 (JO 2016, L 188, p. 1); Regulamento de Execução (UE) 2017/150 do Conselho, de 27 de janeiro de 2017 (JO 2017, L 23, p. 3); Decisão (PESC) 2017/1426 do Conselho, de 4 de agosto de 2017 (JO 2017, L 204, p. 95); Regulamento de Execução (UE) 2017/1420 do Conselho, de 4 de agosto de 2017 (JO 2017, L 204, p. 3).

⁴⁸³ Decisão (PESC) 2019/25 do Conselho, de 8 de janeiro de 2019 (JO 2019, L 6, p. 6); Decisão (PESC) 2019/1341 do Conselho, de 8 de agosto de 2019 (JO 2019, L 209, p. 15); Regulamento de Execução (UE) 2019/1337 do Conselho, de 8 de agosto de 2019 (JO 2019, L 209, p. 1); Regulamento de Execução (UE) 2020/19 do Conselho, de 13 de janeiro de 2020 (JO 2020, L 8, p. 1); Decisão (PESC) 2020/1132 do Conselho, de 30 de julho de 2020 (JO 2020, L 247, p. 18); Regulamento de Execução (UE) 2020/1128 do Conselho, de 30 de julho de 2020 (JO 2020, L 247, p. 1).

⁴⁸⁴ V. artigo 1.º, n.ºs 4 e 6, da Posição Comum 2001/931/PESC.

adoção de uma medida inicial de congelamento de fundos decorre a dois níveis: um nacional, mediante a adoção por uma autoridade nacional competente de uma decisão em relação ao interessado, e outro europeu, através da decisão do Conselho de incluir o interessado na lista em causa, com base em informações precisas ou elementos do processo que demonstrem que essa decisão foi tomada a nível nacional. Essa decisão prévia tem por função demonstrar a existência de provas ou indícios sérios e credíveis da implicação da pessoa em causa em atividades terroristas, considerados fiáveis pelas referidas autoridades nacionais. Consequentemente, não cabe ao Conselho verificar a veracidade ou a imputação dos factos considerados nas decisões nacionais de condenação que serviram de base a uma inscrição inicial e o ónus da prova que lhe incumbe a este respeito tem, por conseguinte, um objeto relativamente estrito.

Em seguida, o Tribunal salienta que há que distinguir, em relação a cada um dos atos recorridos, consoante se baseiam nas decisões das autoridades nacionais competentes que justificaram a inscrição inicial do recorrente ou em decisões posteriores dessas autoridades nacionais ou elementos considerados autonomamente pelo Conselho ⁴⁸⁵. Assim, no que respeita aos elementos nos quais o Conselho se pode apoiar para demonstrar a persistência do risco de implicação em atividades terroristas na fase da revisão periódica de medidas adotadas anteriormente ⁴⁸⁶, incumbe ao Conselho, em caso de contestação, provar o mérito das constatações factuais alegadas nos atos de manutenção nas listas e ao juiz da União verificar a sua exatidão material.

O Tribunal realça, por outro lado, que o Conselho continua igualmente sujeito ao dever de fundamentação no que se refere tanto aos incidentes considerados nas decisões nacionais tidas em conta na fase da adoção inicial dos atos em causa como aos incidentes considerados em decisões nacionais posteriores ou aos incidentes eventualmente tidos em conta pelo Conselho a título autónomo.

No que respeita ao Despacho do Ministro do Interior do Reino Unido de 29 de março de 2001 que proíbe o PKK, o Tribunal recorda que já considerou, na sua jurisprudência, que esta decisão emana de uma «autoridade competente» na aceção da Posição Comum 2001/931/PESC, uma vez que esta última não exclui a tomada em conta de decisões emanadas de autoridades administrativas, quando essas autoridades possam ser consideradas «equivalentes» às autoridades judiciais, na medida em que as suas decisões são suscetíveis de recurso jurisdicional relativo a elementos de facto e de direito. Com efeito, os despachos do Ministro do Interior do Reino Unido podem ser objeto de recurso para a Proscribed Organisations Appeal Commission (Comissão de Recurso em matéria de Organizações Proibidas) e, se for caso disso, para uma instância de recurso.

No caso em apreço, após ter esclarecido que a Posição Comum não exige necessariamente que a decisão da autoridade competente em questão se inscreva no âmbito de um processo penal em sentido estrito, o Tribunal constata que o Despacho de 2001 intervém efetivamente no âmbito do combate ao terrorismo e se inscreve num processo nacional destinado à imposição de medidas de tipo preventivo ou repressivo ao PKK. O Tribunal conclui que os atos recorridos respeitam os requisitos impostos a este respeito pela Posição Comum ⁴⁸⁷.

Em contrapartida, o Tribunal considera que cabe ao Conselho verificar a qualificação dos factos efetuada pela autoridade nacional competente e a correspondência dos atos tidos em conta por esta

⁴⁸⁵ Estes dois tipos de fundamentos regem-se por disposições diferentes da Posição Comum 2001/931/PESC, estando os primeiros abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 4, desta posição e os segundos pelo seu artigo 1.º, n.º 6.

⁴⁸⁶ V. artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931/PESC.

⁴⁸⁷ Artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931/PESC.

autoridade com a definição do ato terrorista estabelecida pela Posição Comum. A este respeito, considera suficiente a indicação, nas exposições de motivos adotadas pelo Conselho em apoio dos atos recorridos, segundo a qual verificou que os motivos que presidiram às decisões tomadas pelas autoridades nacionais competentes estavam abrangidos pela definição de terrorismo que figura na Posição Comum 2001/931/PESC. O Tribunal precisa que esta obrigação de verificação incide apenas sobre os incidentes considerados nas decisões das autoridades nacionais que fundamentaram a inscrição inicial da entidade em causa. Com efeito, quando mantém o nome de uma entidade nas listas de congelamento de fundos no âmbito de uma revisão periódica ⁴⁸⁸, o Conselho deve apenas demonstrar que o risco de essa entidade estar implicada nesses atos persiste.

Assim, no âmbito dessa revisão, o Conselho é obrigado a verificar se, desde a inscrição inicial do nome da pessoa ou da entidade em causa, a situação factual não mudou tendo em conta a implicação desta em atividades terroristas e, em especial, se a decisão nacional não foi derogada ou revogada em razão de elementos novos ou de uma alteração da apreciação da autoridade nacional competente. A este respeito, o simples facto de a decisão nacional que serviu de fundamento à inscrição inicial permanecer em vigor pode, à luz do tempo decorrido e em função da evolução das circunstâncias do caso concreto, não ser suficiente para concluir que persiste o risco de implicação da pessoa ou da entidade em causa em atividades terroristas. Nessa situação, o Conselho é então obrigado a basear a manutenção das medidas restritivas numa apreciação atualizada da situação que demonstre que esse risco subsiste. Neste caso, o Conselho pode apoiar-se em elementos recentes relativos não apenas a decisões nacionais adotadas pelas autoridades competentes mas também noutras fontes e, portanto, nas suas próprias apreciações.

O Tribunal sublinha que, nesta hipótese, o juiz da União está obrigado a verificar, a título do respeito do dever de fundamentação, o carácter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos invocados na exposição de motivos subjacente à manutenção nas listas de congelamento de fundos e, a título da fiscalização da legalidade material, se esses fundamentos estão alicerçados e assentam numa base factual suficientemente sólida. Assim, independentemente da questão de saber se esses elementos provêm de uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente ou de outras fontes, incumbe ao Conselho, em caso de contestação, demonstrar o mérito das constatações de facto e ao juiz da União verificar a exatidão material dos factos em causa.

Por último, em relação ao artigo 266.º TFUE, invocado pelo PKK apenas no processo T-148/19, de acordo com o qual a instituição de que emane o ato anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão de anulação ⁴⁸⁹, o Tribunal recorda que esta obrigação se impõe a partir da prolação do acórdão em causa quando este anula decisões, diferentemente dos acórdãos que anulam regulamentos ⁴⁹⁰. Assim, à data da adoção das Decisões de 2019 relativas ao PKK, o Conselho estava obrigado a retirar o PKK da lista ou a adotar um ato de reinscrição conforme aos fundamentos do Acórdão de 15 de novembro de 2018 (T-316/14). O Tribunal sublinha que, sem essa obrigação, a anulação proferida pelo juiz da União ficaria privada de efeito útil.

O Tribunal observa, a este respeito, que o Conselho reproduziu, nas Decisões de 2019, os mesmos fundamentos que tinha tido em conta nos Atos de 2015 a 2017 que tinham sido criticados pelo

⁴⁸⁸ Ao abrigo do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931/PESC.

⁴⁸⁹ Artigo 266.º TFUE: «A instituição, o órgão ou o organismo de que emane o ato anulado, ou cuja abstenção tenha sido declarada contrária aos Tratados, deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. Esta obrigação não prejudica aquela que possa decorrer da aplicação do segundo parágrafo do artigo 340.º».

⁴⁹⁰ Em aplicação do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, os acórdãos que anulem regulamentos só produzem efeitos depois de expirado o prazo de recurso ou após o indeferimento deste.

Acórdão de 15 de novembro de 2018. Embora o Conselho tenha interposto recurso desse acórdão, o qual não tinha efeito suspensivo, essa recusa pelo Conselho de retirar as consequências do caso julgado era suscetível de lesar a confiança que os particulares depositam no respeito das decisões judiciais. No entanto, uma vez que o Acórdão de 15 de novembro de 2018 (T-316/14) foi anulado pelo Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de abril de 2021 (C-46/19 P), nomeadamente na parte em que anulou os Atos de 2015 a 2017, e tendo em conta o carácter retroativo dessa anulação pelo Tribunal de Justiça, o Tribunal considera que a violação pelo Conselho das suas obrigações não pode conduzir à anulação das Decisões de 2019. Não obstante, dado que o recorrente podia considerar-se legitimado para interpor recurso no processo T-148/19, o Tribunal toma, por conseguinte, este elemento em conta no âmbito da fixação das despesas entre as partes.

Tendo em conta o que precede, o Tribunal conclui, a respeito da revisão periódica efetuada pelo Conselho ⁴⁹¹, que este violou a sua obrigação de proceder a uma atualização da apreciação da persistência do risco de implicação terrorista do PKK relativamente aos Atos de 2014. Consequentemente, o Tribunal anula os Regulamentos de Execução n.º 125/2014 e n.º 790/2014 do Conselho no processo T-316/14 RENV. Em contrapartida, no que respeita aos atos posteriores de 2015 a 2017 e às Decisões de 2019, o Tribunal conclui que os fundamentos invocados pelo recorrente não permitem pôr em causa a apreciação do Conselho relativa à persistência de um risco de implicação terrorista do PKK, que continua a basear-se validamente na manutenção em vigor do Despacho do Ministro do Interior do Reino Unido e, consoante o caso, noutros incidentes posteriores. Por conseguinte, o Tribunal nega provimento ao recurso quanto ao restante no processo T-316/14 RENV, bem como ao recurso no processo T-148/19.

⁴⁹¹ Ao abrigo do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931/PESC.

VI. Coesão económica, social e territorial

Acórdão de 22 de junho de 2022, Itália/Comissão (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

«FEDER — Política Regional — Programas operacionais abrangidos pelo objetivo “Investimento para o crescimento e o emprego” em Itália — Decisão que aprova a contribuição financeira do FEDER para o grande projeto “Grande projeto nacional de banda ultralarga — zonas brancas” — Inelegibilidade das despesas do beneficiário a título de IVA — Artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 — Conceito de “IVA recuperável ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA”»

Em 2015, a República Italiana adotou a «Estratégia italiana para a banda ultralarga». Esta estratégia incluía, nomeadamente, o objetivo de garantir, no território italiano, velocidades elevadas de ligação à Internet. Eram abrangidas, em especial, as zonas de deficiência do mercado, nas quais as redes de acesso à Internet de nova geração eram inexistentes e em que os operadores privados não planeavam implantar tais redes brevemente (a seguir «zonas brancas»).

Com vista a implantar as redes de acesso à Internet de nova geração nessas zonas brancas, foi aprovada uma intervenção pública direta no valor de cerca de 4 mil milhões de euros ⁴⁹².

Em 2017, as autoridades italianas apresentaram à Comissão um pedido com vista à obtenção de uma contribuição financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para a realização do «Grande projeto nacional banda ultralarga — zonas brancas». O Ministério do Desenvolvimento Económico italiano era designado como beneficiário da contribuição do FEDER, enquanto a execução desse projeto devia incumbir à Infratel Italia SpA (a seguir «Infratel»), uma sociedade detida pelo Ministério da Economia e das Finanças italiano. Assim, para realizar a infraestrutura da rede de acesso à Internet e assegurar a sua manutenção e a sua exploração comercial, a Infratel selecionou como concessionária a sociedade Open Fiber SpA.

Segundo as autoridades italianas, o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) relativo aos custos de construção era elegível para financiamento do FEDER, na medida em que devia ser pago pelo Ministério do Desenvolvimento Económico sem que este o pudesse recuperar ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA, uma vez que não é sujeito passivo de IVA e não o pode deduzir. Com efeito, no âmbito do circuito de faturação, o concessionário enviava à Infratel as faturas correspondentes ao custo dos trabalhos realizados, IVA incluído, e, em seguida, esta última enviava ao Ministério do Desenvolvimento Económico faturas nos mesmos montantes, IVA incluído. Este ministério procedia, por um lado, ao pagamento da parte sem imposto das faturas emitidas pela Infratel e, por outro, ao pagamento do IVA diretamente ao Ministério da Economia e das Finanças italiano, de acordo com o dispositivo do pagamento separado do IVA previsto na legislação nacional.

⁴⁹² Com a Decisão C(2016)3931 final, de 30 de junho de 2016, a Comissão considerou que este financiamento público constituía um auxílio de Estado compatível com o mercado interno.

Na decisão impugnada ⁴⁹³, a Comissão considerou que a despesa de IVA relativa ao «Grande projeto nacional banda ultralarga — zonas brancas» não era elegível para a contribuição financeira do FEDER. Em seu entender, o IVA suportado pelo Ministério do Desenvolvimento Económico com a execução deste projeto não constituía um encargo económico para o beneficiário e não podia ser considerado não recuperável ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA, na aceção do artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento n.º 1303/2013 ⁴⁹⁴.

O Tribunal Geral deu provimento ao recurso interposto pela República Italiana contra essa decisão.

Este processo leva o Tribunal a interpretar, pela primeira vez, o artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento n.º 1303/2013, que prevê a exclusão de princípio do IVA dos custos elegíveis para contribuição dos Fundos EEI, exceto se não for recuperável «ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA». Para muitos investimentos públicos elegíveis para os financiamentos da União, o custo do IVA representa um importante desafio financeiro para as coletividades públicas (no caso em apreço, o custo total do IVA representava mais de 210 milhões de euros, dos quais 125 milhões de euros eram suscetíveis de ser financiados pelo FEDER).

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral começa por declarar que, ao prever que o IVA não constitui um custo elegível para uma contribuição dos Fundos EEI que reveste a natureza de uma subvenção, exceto se esse IVA não for recuperável ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA, o artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento n.º 1303/2013 assegura o bom funcionamento dos mecanismos de coesão económica, social e territorial instituídos por este regulamento.

Com efeito, por um lado, a inclusão do IVA nos custos elegíveis para uma subvenção dos Fundos EEI geraria para o beneficiário dessa subvenção um enriquecimento sem causa se, após ter pagado o IVA devido sobre a entrega de bens ou a prestação de serviços subvencionada, o beneficiário pudesse recuperar esse IVA ao abrigo da legislação nacional. Por outro lado, a exclusão do IVA dos custos elegíveis quando esse imposto não for recuperável teria como consequência aumentar a parte de financiamento que incumbe ao beneficiário dos Fundos EEI e poderia, por conseguinte, obstar à realização de operações que esses fundos estão destinados a financiar.

Em seguida, o Tribunal conclui, atendendo à redação do artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento n.º 1303/2013 e à luz dos trabalhos preparatórios, que esta disposição restringe, atualmente, a

⁴⁹³ Decisão de Execução C(2019) 2652 final da Comissão, de 3 de abril de 2019, que aprova a contribuição financeira para o grande projeto «Grande projeto nacional de banda ultralarga — zonas brancas», selecionado no âmbito dos programas operacionais «POR Abruzzo FESR 2014-2020», «Basilicata», «POR Calabria FESR FSE», «Campania», «POR Emilia Romagna FESR», «POR Lazio FESR», «POR Liguria FESR», «POR Lombardia FESR», «POR Marche FESR 2014-2020», «POR Piemonte FESR», «POR Puglia FESR-FSE», «POR Sardegna FESR», «Sicília», «Toscana», «POR Umbria FESR», «POR Veneto FESR 2014-2020» e «Empresas e competitividade» em Itália.

⁴⁹⁴ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320). O Regulamento n.º 1303/2013 estabelece, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, as disposições comuns aplicáveis aos «Fundos Europeus Estruturais e de Investimento» (a seguir «Fundos EEI»), de que faz parte o FEDER, bem como as disposições gerais aplicáveis ao FEDER.

inelegibilidade do IVA para as contribuições dos Fundos EEI apenas à hipótese em que esse imposto é recuperável ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA, e não por qualquer meio que seja ⁴⁹⁵.

Além disso, o Tribunal precisa que, embora a expressão «IVA recuperável ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA» inclua necessariamente o IVA dedutível, não pode ser limitada apenas a este caso, uma vez que outras possibilidades de recuperação previstas pelo direito nacional sobre o IVA podem também obstar à tomada em consideração do IVA no âmbito da contribuição dos Fundos EEI.

Por último, o Tribunal, baseando-se na interpretação contextual e na jurisprudência, bem como na génese da regulamentação anterior, em que se inspira o Regulamento n.º 1303/2013 ⁴⁹⁶, declara que o beneficiário da contribuição do FEDER é a entidade ou a pessoa do ponto de vista da qual o carácter recuperável do IVA deve ser apreciado.

Consequentemente, se o IVA devido em razão da realização de uma operação subvencionada por um Fundo EEI for real e definitivamente suportado pelo beneficiário dessa subvenção e se esse IVA for recuperável por este ao abrigo da legislação nacional sobre o IVA, o referido IVA não pode ser incluído nos custos elegíveis para essa subvenção.

Tendo em conta estas considerações, o Tribunal considera que os motivos da Comissão em que se baseia a decisão impugnada não justificam a não tomada em conta, nos custos elegíveis para a contribuição do FEDER, do IVA relativo aos custos de realização do «Grande projeto nacional banda ultralarga — zonas brancas».

Com efeito, em primeiro lugar, o Tribunal constata que, para a realização do «Grande projeto nacional banda ultralarga — zonas brancas», o Ministério do Desenvolvimento Económico detinha a qualidade de beneficiário na aceção do Regulamento n.º 1303/2013 e que este ministério devia suportar o encargo do IVA relativo aos custos de construção da rede de acesso à Internet de banda ultralarga.

Em seguida, considera que o motivo segundo o qual o pagamento do IVA por esse ministério a outro ministério, no caso em apreço, o Ministério da Economia e das Finanças, não pode ser considerado um custo suportado pela Administração Central do Estado não pode ser acolhido, nomeadamente porque tal motivo teria como consequência excluir sistematicamente o IVA dos custos elegíveis para as contribuições do FEDER quando o beneficiário é uma Administração Central de um Estado-Membro, como um departamento ministerial, em violação do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013 ⁴⁹⁷.

Em segundo lugar, o Tribunal declara ilegal o segundo motivo da decisão impugnada, relativo, em substância, ao facto de que o encargo do IVA devia ter sido suportado não pelo Ministério do Desenvolvimento Económico mas pela Infratel na sua qualidade de «empresa interna» (*societate in house*), uma vez que esta sociedade podia, em seguida, recuperar o IVA, deduzindo-o. Além de os

⁴⁹⁵ Contrariamente ao estado do direito anterior, no quadro do qual o IVA estava excluído dos fundos da União quando era recuperável por qualquer meio que seja (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de setembro de 2012, **Hungria/Comissão**, (T-89/10, não publicado, [EU:T:2012:451](#)), e de 20 de setembro de 2012, **Hungria/Comissão** (T-407/10, não publicado, [EU:T:2012:453](#)).

⁴⁹⁶ Em especial, o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 (JO 2006, L 210, p. 1).

⁴⁹⁷ Em conformidade com esta disposição, o conceito de «beneficiário» inclui os organismos públicos, independentemente do facto de esses organismos pertencerem à Administração Central de um Estado-Membro ou disporem de personalidade jurídica distinta e autónoma do Estado a que pertencem.

conceitos de «transação interna» e de «sociedade interna» não estarem previstos na Diretiva IVA ⁴⁹⁸, o Tribunal declara, em particular, que a possibilidade conferida aos Estados-Membros pelo artigo 11.º desta diretiva, que consiste em considerar como um sujeito passivo único pessoas estreitamente vinculadas entre si, não foi transposta na legislação italiana no que respeita a entidades como o Ministério do Desenvolvimento Económico e a Infratel, que constituem duas entidades jurídicas distintas.

Em terceiro e último lugar, o Tribunal declara, quanto ao terceiro motivo da decisão impugnada, que a simples circunstância de as taxas de concessão da rede de acesso à Internet de banda ultralarga pagas pelo concessionário à Infratel estarem sujeitas a IVA não tem incidência na imputabilidade real e definitiva ao Ministério do Desenvolvimento Económico da despesa de IVA referente à realização do projeto em causa. A este respeito, o Tribunal salienta, nomeadamente, que não resulta dos autos que o Ministério do Desenvolvimento Económico pudesse recuperar indiretamente, ainda que apenas em parte, e ao abrigo de uma legislação nacional sobre o IVA, o IVA devido pelo concessionário sobre as taxas de concessão na fase de exploração da rede de acesso à Internet de banda ultralarga, de modo que se possa considerar que este Ministério não suportava o encargo real e definitivo do IVA.

⁴⁹⁸ Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO 2006, L 347, p. 1).

VII. Proteção de dados pessoais

Acórdão de 27 de abril de 2022, Veen/Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

«Responsabilidade extracontratual — Cooperação das autoridades policiais e outros serviços policiais dos Estados-Membros — Luta contra a criminalidade — Comunicação de informações pela Europol a um Estado-Membro — Alegado tratamento ilícito de dados — Regulamento (UE) 2016/794 — Artigo 50.º, n.º 1 — Dano não patrimonial»

No âmbito de uma investigação instaurada na sequência da apreensão de 1,5 toneladas de metanfetaminas, a polícia eslovaca pediu assistência à Europol ⁴⁹⁹, indicando-lhe que Leon Veen era suspeito de estar envolvido no tráfico dessa substância.

Com base em informações transmitidas pelos Estados-Membros, a Europol elaborou um relatório, cuja comunicação estava limitada à França, aos Países Baixos, à Eslováquia e aos Estados Unidos. Este relatório indica que Leon Veen esteve envolvido em várias investigações neerlandesas e foi objeto de um alerta no âmbito de investigações na Suécia e na Polónia.

Leon Veen considera ter sofrido um dano devido ao carácter inexato da menção de ter sido objeto de investigações na Suécia e na Polónia. Intentou, então, com fundamento no Regulamento relativo à Europol ⁵⁰⁰, uma ação no Tribunal Geral para pedir uma indemnização pelo dano não patrimonial sofrido na sequência desse alegado tratamento ilícito de dados pessoais pela Europol.

O Tribunal julgou a ação improcedente e aplicou, pela primeira vez, o regime específico e autónomo da proteção dos dados pessoais no âmbito das competências da Europol.

Apreciação do Tribunal Geral

Antes de mais, o Tribunal Geral sublinha que a menção, num relatório da Europol, de informações de carácter pessoal relativas a uma pessoa não constitui, por si só, uma ilegalidade suscetível de desencadear a responsabilidade da mesma. Com efeito, a Europol tem nomeadamente como atribuições recolher, conservar, tratar, analisar e realizar o intercâmbio de informações, incluindo informações criminais, bem como comunicar sem demora aos Estados-Membros quaisquer informações ou ligações entre infrações penais que lhes digam respeito.

Para o efeito, o Regulamento relativo à Europol autoriza esta agência a tratar informações, incluindo dados pessoais, nomeadamente procedendo ao controlo cruzado destinado a identificar ligações entre informações referentes a diferentes grupos de pessoas ⁵⁰¹. Deve, todavia, respeitar as garantias em matéria de proteção de dados previstas nesse regulamento ⁵⁰². Assim, esta proteção apresenta

⁴⁹⁹ Agência da União Europeia para a Cooperação Policial.

⁵⁰⁰ Artigo 50.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho (JO 2016, L 135, p. 53) (a seguir «Regulamento relativo à Europol»).

⁵⁰¹ Artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento relativo à Europol.

⁵⁰² Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento relativo à Europol.

um caráter autónomo e adaptado à especificidade do tratamento de dados pessoais no domínio policial.

Neste contexto, o Regulamento relativo à Europol especifica a partilha de responsabilidade em matéria de proteção de dados pessoais entre, nomeadamente, a Europol e os Estados-Membros ⁵⁰³. A Europol assume assim, nomeadamente, a responsabilidade pelo respeito dos princípios gerais em matéria de proteção de dados, com exceção do requisito de exatidão e de atualização desses dados, bem como a responsabilidade por todas as operações de tratamento de dados que efetua. Os Estados-Membros são, por sua vez, responsáveis pela qualidade dos dados pessoais que fornecem à Europol, bem como pela legalidade da sua transferência.

Por conseguinte, mesmo admitindo que as informações mencionadas no relatório sejam falsas, a Europol não pode ser responsabilizada pela eventual inexatidão dos dados transmitidos por um Estado-Membro.

Em seguida, o Tribunal salienta que a Europol não tem a obrigação de obter uma autorização prévia de um juiz ou de uma autoridade administrativa independente antes de qualquer tratamento de dados pessoais nem a obrigação de ouvir qualquer pessoa antes da menção de dados que lhe digam respeito num relatório. Impor à Europol esta obrigação poderia pôr em causa o efeito útil do Regulamento relativo à Europol, bem como a ação das autoridades policiais e de determinados serviços policiais.

Por último, quanto às alegações de violação dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁵⁰⁴, relativos ao respeito pela vida privada e familiar e à proteção de dados pessoais, o Tribunal recorda que o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, relativo ao âmbito dos direitos garantidos, implica que a regulamentação que comporta uma medida que permite uma ingerência nesses direitos deve prever regras claras e precisas que regulem o alcance e a aplicação da medida em causa e que imponham requisitos mínimos.

Ora, o Regulamento relativo à Europol foi elaborado com vista a assegurar, nomeadamente, o respeito do direito à proteção dos dados pessoais e o direito ao respeito pela vida privada, prosseguindo simultaneamente o objetivo de lutar, de forma eficaz, contra as formas de criminalidade graves que afetam vários Estados. Neste contexto, o legislador da União estabeleceu regras claras e precisas quanto ao alcance dos poderes conferidos à Europol, associou à ação desta últimos requisitos mínimos em matéria de proteção de dados pessoais e criou estruturas de controlo independentes, transparentes e responsáveis.

Por conseguinte, uma vez que Leon Veen não demonstrou que a Europol não cumpriu as obrigações a que estava vinculada, não pode ser declarada nenhuma violação dos artigos 7.º e 8.º da Carta.

⁵⁰³ Artigo 38.º, n.ºs 2, 4, 5 e 7, do Regulamento relativo à Europol.

⁵⁰⁴ A seguir «Carta».

VIII. Saúde pública

Acórdão de 27 de abril de 2022, Roos e o./Parlamento (T-710/21, T-722/21 e T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

«Saúde pública — Exigência de apresentação de um certificado COVID-19 digital da União válido para aceder aos edifícios do Parlamento — Base legal — Liberdade e independência dos deputados — Obrigação de assegurar a saúde do pessoal ao serviço da União — Imunidade parlamentar — Tratamento de dados pessoais — Direito ao respeito da vida privada — Direito à integridade física — Direito à segurança — Igualdade de tratamento — Proporcionalidade»

Em 27 de outubro de 2021, a Mesa do Parlamento Europeu aprovou regras excepcionais em matéria de saúde e segurança no acesso aos edifícios do Parlamento Europeu nos seus três locais de trabalho (Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo). Em substância, esta decisão tem por objeto condicionar o acesso aos referidos edifícios à apresentação de um certificado COVID-19 digital de vacinação, teste ou recuperação ⁵⁰⁵, ou de um certificado equivalente ⁵⁰⁶, por um período que ia inicialmente até 31 de janeiro de 2022. Os recorrentes, todos os deputados europeus, recorreram para o Tribunal Geral da União Europeia a fim de obter a sua anulação.

O Tribunal Geral, em secção alargada, analisa pela primeira vez a legalidade de certas restrições impostas pelas instituições da UE com vista à proteção da saúde, nomeadamente do seu pessoal, no contexto da pandemia de COVID-19. Nega provimento aos recursos dos deputados europeus e considera que o Parlamento pode impor-lhes que apresentem um certificado COVID válido para acederem aos seus edifícios.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral considera que o Parlamento não necessitava de autorização expressa do legislador da União para adotar a decisão recorrida. Com efeito, na medida em que visa limitar o acesso aos edifícios do Parlamento apenas às pessoas que dispõem de um certificado COVID válido, esta decisão está abrangida pelo poder de organização interna do Parlamento ⁵⁰⁷ e só é aplicável nas suas instalações. Além disso, pode determinar elementos do tratamento de dados pessoais, uma vez que constitui uma «lei» ⁵⁰⁸, pois este conceito não está limitado aos diplomas legislativos adotados na sequência de um debate parlamentar.

Em segundo lugar, o Tribunal sublinha que a decisão recorrida não causa uma lesão desproporcionada ou não razoável no exercício livre e independente do mandato de deputado. Reconhece ser certo que, na medida em que lhes impõe uma condição suplementar para acederem às instalações do Parlamento, essa decisão constitui uma ingerência no exercício livre e independente do mandato dos deputados. No entanto, a referida decisão prossegue um objetivo legítimo, que visa

⁵⁰⁵ Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (JO 2021, L 211, p. 1).

⁵⁰⁶ Na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 2021/953 («Certificados COVID-19 e outros documentos emitidos por um país terceiro»).

⁵⁰⁷ Na aceção do artigo 25.º, n.º 2, do Regimento do Parlamento Europeu, por sua vez baseado no artigo 232.º TFUE.

⁵⁰⁸ Na aceção do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

equilibrar dois interesses concorrentes num contexto de pandemia, a saber, a continuidade das atividades do Parlamento e a saúde das pessoas presentes nos seus edifícios.

No que respeita a uma alegada violação das imunidades conferidas aos deputados, o Tribunal refere que não resulta do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia ⁵⁰⁹ nem do Regimento do Parlamento que este último não podia adotar as medidas de organização interna em causa. Pelo contrário, o referido regimento prevê expressamente que o direito de os deputados participarem ativamente nos trabalhos do Parlamento é exercido em conformidade com as suas disposições ⁵¹⁰.

Em terceiro lugar, o Tribunal declara que o tratamento dos dados pessoais efetuado pelo Parlamento nos termos da decisão recorrida não é ilícito ou desleal. Por um lado, a decisão recorrida, adotada com base no poder de organização interna decorrente do Tratado FUE, constitui uma base jurídica para o tratamento dos dados contidos nos certificados COVID ⁵¹¹. A esse título, o Tribunal refere que esse tratamento prossegue um objetivo de interesse público geral da União, a saber, a proteção da saúde pública. Por outro lado, o tratamento dos dados é transparente e leal, uma vez que o Parlamento forneceu previamente às pessoas em causa informações sobre o posterior tratamento dos dados para uma finalidade diferente daquela para a qual tinham sido inicialmente obtidos ⁵¹².

Em quarto lugar, o Tribunal considera que a decisão recorrida não lesa ou não lesa de forma desmedida o direito à integridade física, os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, o direito ao consentimento livre e esclarecido para qualquer intervenção de ordem médica no corpo, o direito à liberdade e, por último, o direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais. Além disso, considera que, tendo em conta a situação epidemiológica e os conhecimentos científicos existentes no momento em que foram adotadas, as medidas em causa eram necessárias e adequadas. Com efeito, embora seja verdade que nem a vacinação nem os testes nem o restabelecimento permitem excluir totalmente a transmissão da COVID-19, a obrigação de apresentar um certificado COVID válido permite, de forma objetiva e não discriminatória, reduzir esse risco e, portanto, atingir o objetivo de proteção da saúde.

O Tribunal observa ainda que as medidas em causa são igualmente proporcionadas em relação ao objetivo prosseguido. Com efeito, os recorrentes não demonstraram a existência de medidas menos restritivas e igualmente eficazes. Assim, na ausência das medidas em causa, uma pessoa que não estivesse vacinada nem recuperada, potencialmente portadora do vírus, teria podido aceder livremente aos edifícios do Parlamento, com o risco, por esse facto, de contaminar outras pessoas. Além disso, a decisão recorrida tem em conta a situação epidemiológica geral na Europa mas também as especificidades do Parlamento, nomeadamente as frequentes viagens internacionais das pessoas que acedem aos seus edifícios. Por outro lado, as medidas em causa são limitadas no tempo e são regularmente reexaminadas.

⁵⁰⁹ Protocolo n.º 7, relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia (JO 2012, C 326, p. 1).

⁵¹⁰ Artigo 5.º do Regimento do Parlamento Europeu.

⁵¹¹ No respeito do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

⁵¹² Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento 2018/1725.

Por último, o Tribunal considera que os inconvenientes práticos gerados pela apresentação de um certificado válido não podem prevalecer sobre a proteção da saúde humana de outrem nem ser equiparados a violações desproporcionadas dos direitos fundamentais dos recorrentes.

No entanto, recorda que estas medidas devem ser reavaliadas periodicamente à luz da situação sanitária na União e nos três locais de trabalho do Parlamento e que só se devem aplicar na medida em que perdurem as circunstâncias excepcionais que as justifiquem.

Acórdão de 23 de novembro de 2022, CWS Powder Coatings/Comissão (processos apensos T-279/20, T-288/20 e T-283/20, [EU:T:2022:725](#))

«Ambiente e proteção da saúde humana — Regulamento (CE) n.º 1272/2008 — Classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas — Regulamento Delegado (UE) 2020/217 — Classificação do dióxido de titânio em pó contendo 1 % ou mais de partículas com diâmetro igual ou inferior a 10 µm — Critérios de classificação de uma substância como cancerígena — Fiabilidade e aceitabilidade dos estudos — Substância que tenha propriedades intrínsecas capazes de provocar cancro — Cálculo da sobrecarga pulmonar em partículas — Erros manifestos de apreciação»

O dióxido de titânio é uma substância química inorgânica, utilizada, nomeadamente, sob a forma de um pigmento branco, pelas suas propriedades de coloração e cobertura, em diversos produtos, desde tintas a medicamentos e brinquedos. Em maio de 2016, a autoridade francesa competente submeteu à Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) uma proposta de classificação do dióxido de titânio como substância cancerígena⁵¹³. No ano seguinte, o Comité de Avaliação dos Riscos da ECHA (a seguir «RAC») emitiu um parecer que concluía pela classificação do dióxido de titânio como substância cancerígena da categoria 2, com a menção de perigo «H 351 (inalação)».

Com base no parecer do RAC, a Comissão adotou o Regulamento 2020/217⁵¹⁴, pelo qual procedeu à classificação e rotulagem harmonizadas do dióxido de titânio, reconhecendo que esta substância era suspeita de ser cancerígena para o homem, por inalação, em pó contendo 1 % ou mais de partículas com diâmetro igual ou inferior a 10 µm.

As recorrentes, na sua qualidade de fabricantes, importadoras, utilizadoras a jusante ou fornecedoras de dióxido de titânio, interpuseram no Tribunal Geral recursos destinados à anulação parcial do Regulamento 2020/217.

No seu acórdão, proferido em secção alargada em três processos apensos⁵¹⁵, o Tribunal Geral anula o regulamento impugnado na parte em que diz respeito à classificação e rotulagem harmonizadas do dióxido de titânio. Nesta ocasião, pronuncia-se sobre questões inéditas relativas a erros manifestos de apreciação e à violação dos critérios estabelecidos para a classificação e a rotulagem

⁵¹³ Proposta de classificação e rotulagem harmonizadas apresentada em conformidade com o artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, que altera e revoga as Diretivas 67/548/CEE e 1999/45/CE, e altera o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

⁵¹⁴ Regulamento Delegado (UE) 2020/217 da Comissão, de 4 de outubro de 2019, que altera, para efeitos de adaptação ao progresso técnico e científico, o Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas e que retifica o referido regulamento (JO 2020, L 44, p. 1; a seguir «regulamento impugnado»).

⁵¹⁵ T-279/ 20, T-283/20 e T-288/20.

harmonizadas ao abrigo do Regulamento n.º 1272/2008, no que respeita, por um lado, à fiabilidade e aceitabilidade do estudo científico no qual se baseou a classificação e, por outro, ao respeito do critério de classificação estabelecido por este regulamento, segundo o qual a substância deve ter propriedades intrínsecas capazes de provocar cancro ⁵¹⁶.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral considera que, no caso em apreço, a exigência de basear a classificação de uma substância cancerígena em estudos fiáveis e aceitáveis não estava satisfeita.

Com efeito, ao reconhecer que os resultados de um estudo científico no qual baseou o seu parecer de classificação e rotulagem do dióxido de titânio eram suficientemente fiáveis, pertinentes e adequados para avaliar o potencial cancerígeno desta substância, o RAC cometeu um erro manifesto de apreciação. Concretamente, a fim de verificar o nível de sobrecarga pulmonar em partículas de dióxido de titânio nesse estudo científico para avaliar a carcinogenicidade, o RAC fixou um valor de densidade correspondente à densidade das partículas primárias não aglomeradas de dióxido de titânio, que é sempre mais elevada do que a densidade dos aglomerados de partículas nanométricas desta substância. No entanto, ao fazê-lo, não tomou em conta todos os elementos pertinentes para calcular a sobrecarga pulmonar no estudo científico em causa, a saber, as características das partículas testadas nesse estudo científico, o facto de essas partículas terem tendência para se aglomerar e de a densidade dos aglomerados das partículas ser inferior à densidade das partículas e de, por essa razão, esses aglomerados ocuparem mais volume nos pulmões. Assim, as conclusões do RAC segundo as quais a sobrecarga pulmonar no âmbito do estudo científico em causa era aceitável careciam de qualquer plausibilidade.

Consequentemente, na medida em que, para efeitos da classificação e rotulagem harmonizadas do dióxido de titânio, a Comissão baseou o regulamento impugnado no parecer do RAC e, assim, seguiu a conclusão deste último quanto à fiabilidade e à aceitabilidade dos resultados do estudo científico em causa, que constituía um estudo decisivo para a proposta de classificação do dióxido de titânio, cometeu o mesmo erro manifesto de apreciação que o RAC.

Em segundo lugar, o Tribunal declara que a classificação e a rotulagem controvertidas violaram o critério segundo o qual a classificação de uma substância como cancerígena só pode visar uma substância que tenha propriedades intrínsecas capazes de provocar cancro.

Neste contexto, tendo em conta o facto de que, por força do Regulamento n.º 1272/2008, a classificação e a rotulagem harmonizadas de uma substância como cancerígenas só se podem basear nas propriedades intrínsecas da substância que determinam a sua capacidade intrínseca para provocar cancro, o Tribunal procede à interpretação do conceito de «propriedades intrínsecas». A este respeito, precisa que, embora este conceito não conste do Regulamento n.º 1272/2008, deve ser interpretado no seu sentido literal como designando as «propriedades de uma substância que lhe são próprias», o que está em conformidade, nomeadamente, com os objetivos e com o objeto da classificação e da rotulagem harmonizadas ao abrigo deste regulamento.

Além disso, salienta que a classificação e a rotulagem controvertidas visam identificar e comunicar um perigo de carcinogenicidade do dióxido de titânio que, no parecer do RAC, era qualificado de «não intrínseco no sentido clássico». Precisa que esta natureza «não intrínseca no sentido clássico» decorre de vários elementos, mencionados quer nesse parecer quer no regulamento impugnado. Com efeito, o perigo de carcinogenicidade está ligado unicamente a determinadas partículas de dióxido de titânio

⁵¹⁶ Critérios referidos no ponto 3.6.2.2.1 do anexo I do Regulamento n.º 1272/2008.

inaláveis, presentes em determinadas formas, estado físico, tamanho e quantidade, só se manifesta em condições de sobrecarga pulmonar e corresponde a uma toxicidade das partículas.

Por conseguinte, o Tribunal conclui que, ao acolher a conclusão do RAC segundo a qual o modo de ação da carcinogenicidade em que este comité se baseou não podia ser considerado uma toxicidade intrínseca no sentido clássico, mas devia ser tomado em consideração no âmbito da classificação e rotulagem harmonizadas ao abrigo do Regulamento n.º 1272/2008, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação.

O Tribunal recisa que os exemplos de classificação e rotulagem de outras substâncias, invocados para as comparar com a classificação e rotulagem do dióxido de titânio, apenas ilustram casos em que, embora a forma e o tamanho das partículas tenham sido tomados em consideração, certas propriedades próprias das substâncias foram, no entanto, determinantes para a sua classificação, o que não corresponde ao caso em apreço.

IX. Energia

Acórdão de 7 de setembro de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, [EU:T:2022:509](#))

«Energia — Mercado interno da eletricidade — Regulamento (UE) 2019/942 — Decisão da Câmara de Recurso da ACER — Recurso de anulação — Ato insuscetível de recurso — Inadmissibilidade — Competência da ACER — Artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 713/2009 — Artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento 2019/942 — Artigo 9.º, n.º 12, do Regulamento (UE) 2015/1222 — Direito aplicável — Regulamento (UE) 2019/943»

Em 24 de julho de 2015, a Comissão Europeia adotou o Regulamento 2015/1222, que estabelece orientações para a atribuição de capacidade e a gestão de congestionamentos⁵¹⁷ no setor da eletricidade. Este regulamento enuncia uma série de requisitos relativos à atribuição de capacidade e à gestão de congestionamentos interzonais nos mercados para o dia seguinte e intradiários, entre os quais, nomeadamente, a determinação de uma metodologia comum de cálculo da capacidade coordenada (a seguir «CCM») em cada uma das regiões de cálculo da capacidade (a seguir «CCR») ⁵¹⁸.

Em aplicação deste regulamento ⁵¹⁹, os operadores das redes de transporte da CCR Core ⁵²⁰ apresentaram para aprovação das entidades reguladoras nacionais da região em causa duas propostas relativas, respetivamente, ao projeto regional de CCM para o dia seguinte e ao projeto regional de CCM intradiário, que foram alteradas a pedido das referidas entidades.

Uma vez que as entidades reguladoras não chegaram a um acordo unânime para validar as duas propostas alteradas, a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) adotou, nos termos do mesmo regulamento ⁵²¹, uma decisão relativa às CCM para o dia seguinte e intradiárias da CCR Core (a seguir «decisão inicial»).

A recorrente, a Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), na sua qualidade de entidade reguladora nacional da República Federal da Alemanha, interpôs recurso ⁵²² da decisão inicial para a Câmara de Recurso da ACER (a seguir «Câmara de Recurso»). Tendo esta última negado provimento ao seu recurso, a recorrente interpôs um recurso no Tribunal destinado, a título principal, à anulação de certas disposições da decisão inicial assim como da decisão da Câmara de Recurso e, a título subsidiário, à anulação destas duas decisões na sua totalidade.

⁵¹⁷ Regulamento (UE) 2015/1222 da Comissão, de 24 de julho de 2015, que estabelece orientações para a atribuição de capacidade e a gestão de congestionamentos (JO 2015, L 197, p. 24).

⁵¹⁸ Artigos 20.º a 26.º do Regulamento 2015/1222.

⁵¹⁹ Artigo 9.º, n.º 7, e artigo 20.º, n.º 2, do Regulamento 2015/1222.

⁵²⁰ A «CCR Core» é a zona geográfica que inclui a Bélgica, a República Checa, a Alemanha, a França, a Croácia, o Luxemburgo, a Hungria, os Países Baixos, a Áustria, a Polónia, a Roménia, a Eslovénia e a Eslováquia, estabelecida para o cálculo da capacidade, em conformidade com o artigo 15.º do Regulamento 2015/1222.

⁵²¹ Artigo 9.º, n.º 12, do Regulamento 2015/1222.

⁵²² Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 713/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (JO 2009, L 211, p. 1).

No seu acórdão, a Segunda Secção alargada do Tribunal Geral, ao mesmo tempo que declara inadmissível o recurso na medida em que tem por objeto a decisão inicial, anula a decisão de negar provimento da Câmara de Recurso. Nesta ocasião, o Tribunal precisa, por um lado, o alcance da competência da ACER relativamente à competência das entidades reguladoras nacionais no âmbito da adoção das CCM regionais e, por outro, o direito material aplicável ao caso em apreço.

Apreciação do Tribunal Geral

A título preliminar, o Tribunal Geral declara inadmissível o recurso de anulação da recorrente na medida em que tem por objeto a decisão inicial. A este respeito, salienta que a admissibilidade de um recurso de anulação interposto por pessoas singulares ou coletivas contra atos da ACER destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a elas deve ser examinada à luz das modalidades específicas previstas pelo ato que institui essa agência, a saber, o Regulamento 2019/942⁵²³. Assim, em conformidade com o referido regulamento, o recurso de anulação de uma decisão adotada pela ACER só pode, em caso de recurso interno interposto dessa decisão, ser considerado admissível se tiver por objeto a decisão da Câmara de Recurso que tenha negado provimento a esse recurso interno ou, sendo esse o caso, que tenha confirmado a decisão inicial⁵²⁴. Em consequência, na medida em que a decisão da Câmara de Recurso assenta nos fundamentos acolhidos na decisão inicial, ou confirma mesmo os referidos fundamentos, os fundamentos e argumentos dirigidos contra esses mesmos fundamentos devem ser considerados plenamente operantes para efeitos da fiscalização da legalidade da decisão da Câmara de Recurso.

Em conformidade com a determinação acima efetuada, o Tribunal prossegue a sua análise quanto ao mérito. Examina, em primeiro lugar, se a Câmara de Recurso cometeu um erro de direito ao não declarar que, ao adotar a decisão inicial, a ACER ultrapassou os limites da sua competência. Para este efeito, verifica se as disposições dos Regulamentos 2019/942⁵²⁵ e 2015/1222⁵²⁶, em vigor e aplicáveis no momento da adoção da decisão da Câmara de Recurso, habilitavam a ACER a adotar definitivamente as CCM para o dia seguinte e intradiárias da CCR Core. Assim, nos termos destas disposições, a ACER é competente para decidir ou adotar decisões individuais sobre questões ou problemas de regulamentação com efeitos no comércio transfronteiriço ou na segurança do sistema transfronteiriço, como a adoção das CMM para o dia seguinte e intradiárias de cada CCR, quando, como no caso em apreço, as entidades reguladoras nacionais competentes não tenham chegado a acordo. Com efeito, contrariamente à argumentação apresentada pela recorrente, não resulta das referidas disposições que a competência da ACER se limite apenas aos pontos de desacordo entre as entidades em causa. Em contrapartida, as questões de regulamentação ou os problemas que são inicialmente da competência das entidades reguladoras nacionais, antes de, na falta de acordo entre estas últimas, passarem para a competência da ACER⁵²⁷, são entendidos como um todo indissociável de que as entidades reguladoras nacionais, e depois a ACER, são globalmente chamadas a decidir sem efetuar qualquer distinção entre os pontos de acordo e de desacordo.

⁵²³ Regulamento (UE) 2019/942 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (reformulação) (JO 2019, L 158, p. 22; a seguir «Regulamento 2019/942»).

⁵²⁴ Considerando 34 e artigos 28.º e 29.º do Regulamento 2019/942.

⁵²⁵ Artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento 2019/942, anteriormente artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 713/2009.

⁵²⁶ Artigo 9.º, n.º 12, do Regulamento 2015/1222.

⁵²⁷ Artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento 2019/942, anteriormente artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 713/2009.

Esta interpretação literal é corroborada pelo contexto e pelos objetivos prosseguidos pela regulamentação de que estas disposições fazem parte. A este respeito, resulta da exposição de motivos das propostas de Regulamento 2019/942 e de Regulamento n.º 713/2009 ⁵²⁸, anteriormente aplicável, uma vontade clara do legislador da União de tornar a tomada de decisões sobre questões transfronteiriças, difíceis mas indispensáveis, mais eficaz e mais rápida, através de um reforço dos poderes de decisão individual da ACER que seja conciliável com a manutenção do papel central das entidades reguladoras nacionais em matéria de regulação energética, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Resulta igualmente do preâmbulo do Regulamento 2019/942 ⁵²⁹ que a ACER foi criada para colmatar a lacuna regulamentar existente a nível da União e contribuir para o funcionamento efetivo dos mercados internos da eletricidade e do gás natural.

Por conseguinte, a finalidade das disposições interpretadas e o contexto em que estas se inscrevem, bem como as circunstâncias próprias do caso em apreço, confirmam que a ACER está habilitada a decidir ela própria sobre a elaboração das CCM regionais quando as entidades reguladoras, a nível dos Estados-Membros, não conseguiram adotar uma decisão a este respeito, sem prejuízo da manutenção do papel central reconhecido às entidades reguladoras nacionais através do parecer favorável do conselho de reguladores no qual estão representadas, e sem que a sua competência se limite apenas aos aspetos particulares sobre os quais o desacordo entre as referidas entidades se tiver cristalizado. Do mesmo modo, na medida em que foram atribuídos poderes de decisão próprios à ACER para lhe permitir desempenhar as suas funções regulamentares de forma independente e eficaz, a ACER está autorizada a alterar as propostas dos operadores das redes de transporte a fim de assegurar a sua conformidade com o direito da União relativo à energia, e não pode estar vinculada pelos eventuais pontos de acordo entre as entidades reguladoras nacionais competentes.

Assim sendo, o Tribunal conclui que a Câmara de Recurso não cometeu um erro de direito ao não declarar que a ACER ultrapassou os limites da sua competência quando decidiu, na decisão inicial, sobre pontos das CCM para o dia seguinte e intradiárias da CCR Core que foram objeto de um acordo entre as entidades reguladoras nacionais desta CCR.

Em segundo lugar, o Tribunal verifica se, ao não ter fiscalizado a legalidade das CCM que figuram na decisão inicial da ACER, à luz dos requisitos que enquadram a adoção das CCM previstos nos artigos 14.º a 16.º do Regulamento 2019/943, a Câmara de Recurso cometeu um erro de direito na determinação do direito aplicável.

A este respeito, o Tribunal salienta que os artigos 14.º a 16.º do Regulamento 2019/943 enquadram a atribuição de capacidades nos mercados do comércio transfronteiriço de eletricidade para o dia seguinte e intradiários e determinam, assim, os requisitos que devem ser tidos em conta para efeitos da adoção das CCM para o dia seguinte e intradiárias. Por outro lado, recorda que uma regra de direito nova se aplica a partir da entrada em vigor do ato que a instaura e que, embora não se aplique às situações jurídicas constituídas e definitivamente adquiridas sob a vigência da lei anterior, é aplicável aos efeitos futuros destas situações, bem como às novas situações jurídicas. Ora, no momento da adoção da decisão inicial, ou seja, em 21 de fevereiro de 2019, os artigos 14.º a 16.º do Regulamento 2019/943 ainda não tinham entrado em vigor nem eram aplicáveis, embora já o fossem, com determinados limites no que respeita ao artigo 16.º, no momento da adoção da decisão da Câmara de Recurso, ou seja, em 11 de julho de 2019. Assim, na hipótese de, como no caso em apreço, ser interposto um recurso na Câmara de Recurso de uma decisão da ACER relativa a CCM para o dia

⁵²⁸ Regulamento (CE) n.º 713/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (JO 2009, L 211, p. 1).

⁵²⁹ Considerando 10 do Regulamento 2019/942, anteriormente considerando 5 do Regulamento n.º 713/2009.

seguinte ou intradiárias, é a decisão da Câmara de Recurso a confirmar esta decisão que fixa definitivamente a posição da ACER sobre esta metodologia, na sequência de um exame completo da situação em causa, de facto e de direito, pela referida câmara, à luz do direito aplicável no momento em que decide. Por conseguinte, uma vez que os artigos 14.º a 16.º do Regulamento 2019/943 já eram aplicáveis nessa data, a Câmara de Recurso estava obrigada a verificar se as CCM aprovadas pela ACER na decisão inicial estavam em conformidade com as novas regras resultantes desses artigos.

Daqui resulta que, não tendo controlado a legalidade das CCM para o dia seguinte e intradiárias da CCR Core à luz dos requisitos dos artigos 14.º a 16.º do Regulamento 2019/943, a Câmara de Recurso cometeu um erro de direito na determinação do direito aplicável no momento da adoção definitiva das referidas CCM.

Por conseguinte, a decisão da Câmara de Recurso é anulada.

X. Política comercial comum

Acórdão de 18 de maio de 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Comissão (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

«Medidas de salvaguarda — Mercado dos produtos de aço — Regulamento de Execução (UE) 2019/159 — Recurso de anulação — Interesse em agir — Legitimidade — Admissibilidade — Igualdade de tratamento — Confiança legítima — Princípio da boa administração — Dever de diligência — Ameaça de prejuízo grave — Erro manifesto de apreciação — Abertura de uma investigação de salvaguarda — Competência da Comissão — Direitos de defesa»

No âmbito da política de defesa comercial da União, a Comissão Europeia submeteu as importações de determinados produtos de aço originários de certos países terceiros ⁵³⁰ (a seguir «produto em causa») a uma vigilância prévia. À luz dos dados estatísticos recolhidos para o efeito, a Comissão abriu uma investigação de salvaguarda no termo da qual adotou o Regulamento de Execução (UE) 2019/159 ⁵³¹, que institui medidas de salvaguarda definitivas, sob a forma de contingentes pautais, contra essas importações ⁵³².

A Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (a seguir «recorrente»), com sede na Moldávia e produtora/exportadora de determinadas categorias do produto em causa, interpôs um recurso de anulação do regulamento impugnado, na parte em que lhe é aplicável.

O Tribunal Geral, embora declare este recurso admissível em matéria de medidas de salvaguarda, nega-lhe provimento ao examinar se, ao aplicar à Moldávia um tratamento diferente do aplicado aos Estados-Membros do Espaço Económico Europeu (EEE), a Comissão violou o princípio da não discriminação enquanto princípio fundamental do direito da União. Também interpreta pela primeira vez o artigo 5.º, n.º 1, do regulamento de base sobre as salvaguardas ⁵³³ à luz da competência da Comissão para abrir uma investigação de salvaguarda por sua própria iniciativa.

Apreciação do Tribunal Geral

No que diz respeito à admissibilidade do recurso, o Tribunal Geral afasta a exceção de inadmissibilidade arguida pela Comissão, relativa à falta de interesse em agir e de legitimidade da recorrente.

⁵³⁰ Regulamento de Execução (UE) 2016/670 da Comissão, de 28 de abril de 2016, que sujeita a vigilância prévia da União as importações de determinados produtos siderúrgicos originários de certos países terceiros (JO 2016, L 115, p. 37).

⁵³¹ Regulamento de Execução (UE) 2019/159 da Comissão, de 31 de janeiro de 2019, que institui medidas de salvaguarda definitivas contra as importações de certos produtos de aço (JO 2019, L 31, p. 27; a seguir «regulamento impugnado»).

⁵³² No caso em apreço, o regulamento impugnado estabeleceu um contingente pautal específico por país para os países com um interesse significativo enquanto fornecedores e um contingente pautal «residual» para os outros países exportadores para a União. Os países com um interesse significativo enquanto fornecedores, como a Moldávia, podiam operar no âmbito destes dois sistemas distintos, estando as autoridades competentes obrigadas a aplicar um direito adicional à taxa de 25 % sobre as importações provenientes desses países, uma vez esgotados os dois contingentes pautais (a seguir «direito fora do contingente»).

⁵³³ Regulamento (UE) 2015/478 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO 2015, L 83, p. 16).

No que respeita ao interesse em agir da recorrente, o Tribunal considera que a própria anulação parcial do regulamento impugnado seria suscetível de ter consequências jurídicas e seria apta a conferir um benefício à recorrente. Com efeito, resulta do mecanismo instituído pelo regulamento impugnado, a saber, a imposição de um direito fora do contingente de 25 % em caso de esgotamento dos contingentes pautais, que o regime jurídico aplicável à atividade de exportação para a União dos produtos da recorrente é menos favorável do que o que lhe era aplicável antes da adoção desse regulamento.

Quanto à legitimidade da recorrente, o Tribunal salienta que o regulamento impugnado lhe diz direta e individualmente respeito. Quanto à afetação direta, o Tribunal declara, em primeiro lugar, que o regulamento impugnado produz efeitos diretos na situação jurídica da recorrente: com efeito, determina o quadro jurídico e as condições em que a recorrente tem a faculdade de exportar para a União, tanto no que respeita ao volume como aos preços, estando os seus produtos doravante sujeitos a um sistema de contingentação e já não a uma colocação em livre circulação na União, que não impõe a atribuição de quantidades nem autorização por parte da Comissão. Em segundo lugar, o regulamento impugnado não deixa qualquer poder de apreciação às autoridades competentes do Estado-Membro no âmbito da execução das medidas de salvaguarda, estando estas autoridades obrigadas a aplicar o direito fora do contingente, uma vez esgotados os contingentes pautais. No que respeita à afetação individual, o Tribunal considera que existe um conjunto de elementos factuais e jurídicos constitutivos de uma situação particular que caracteriza a recorrente relativamente a qualquer outro operador económico e que demonstra que o regulamento impugnado lhe diz individualmente respeito. Com efeito, pode considerar-se que a recorrente, em primeiro lugar, faz parte de um círculo fechado, em segundo lugar, identificável no regulamento impugnado, em terceiro lugar, que participou na investigação preparatória à instauração das medidas de salvaguarda e, em quarto lugar, é o único operador cujos dados comerciais foram utilizados para fixar os contingentes pautais relativos à Moldávia.

Quanto ao mérito, num primeiro momento o Tribunal rejeita a acusação da recorrente relativa à violação do princípio da não discriminação, na medida em que a Comissão não excluiu a República da Moldávia da aplicação do regulamento impugnado, à semelhança dos Estados-Membros do EEE, apesar de se encontrar numa situação comparável no que respeita à estreita integração com o mercado da União, aos números globais relativos à importação e ao baixo risco de desvio dos fluxos comerciais. A este respeito, explica que a comparabilidade das situações deve ser apreciada à luz do contexto das relações que unem a União e o Estado terceiro em causa. Ora, o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e o Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Moldávia, por outro, diferem no seu alcance, pelos seus objetivos e mecanismos institucionais. Assim, não há que censurar a Comissão por ter considerado que a situação da Moldávia não era comparável à dos Estados-Membros do EEE em causa.

Num segundo momento, o Tribunal rejeita a acusação da recorrente relativa à violação do artigo 5.º, n.º 1, do regulamento de base sobre as salvaguardas⁵³⁴, na medida em que a Comissão abriu uma investigação de salvaguarda por sua própria iniciativa, quando só os Estados-Membros podem ter a iniciativa de abertura dessa investigação. A este respeito, considera que a interpretação que a recorrente faz da referida disposição, que equivale a fazer depender a abertura da investigação do recurso à Comissão por um Estado-Membro, além de ser incoerente à luz de outras disposições do regulamento impugnado, é incompatível com a economia do sistema previsto nesse regulamento.

⁵³⁴ O artigo 5.º, n.º 1, do regulamento de base sobre as salvaguardas tem a seguinte redação: «[s]e a Comissão verificar que existem elementos de prova suficientes para justificar a abertura de uma investigação, a Comissão procede à respetiva abertura no prazo de um mês a contar da data de receção da informação correspondente fornecida por um Estado-Membro e publica um anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia* [...]».

Com efeito, uma vez que nenhuma medida de salvaguarda pode ser aplicada sem a abertura de uma investigação prévia, o poder reconhecido à Comissão de impor, por sua própria iniciativa, medidas de salvaguarda quando estejam preenchidos os requisitos substanciais encontra-se limitado nos seus efeitos ⁵³⁵. Acresce ainda que o próprio objeto do mecanismo de vigilância seria afetado ao privar do essencial do seu interesse o estudo dos dados coletados ao abrigo desse mecanismo, uma vez que estes permitiram à Comissão estimar que a evolução das importações do produto em causa podia tornar necessário o recurso a medidas de salvaguarda. Por conseguinte, o Tribunal conclui que a Comissão tem a possibilidade de agir por sua própria iniciativa quando dispõe de elementos de prova suficientes para justificar a sua ação e quando essa possibilidade é reconhecida no âmbito da abertura de investigações prevista no artigo 5.º, n.º 1, do regulamento de base sobre as salvaguardas.

⁵³⁵ Em aplicação do artigo 15.º, n.º 1, do regulamento de base sobre as salvaguardas, a Comissão pode, nomeadamente, por sua própria iniciativa e para salvaguardar os interesses da União, impor tais medidas quando estejam preenchidos os requisitos substanciais.

XI. Política económica e monetária

1. Mecanismo Único de Resolução ⁵³⁶

Acórdão de 1 de junho de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CUR (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

«União Económica e Monetária — União Bancária — Mecanismo Único de Resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Recurso de anulação — Ato recorrível — Admissibilidade — Direito de audiência — Direito de propriedade — Dever de fundamentação — Artigos 18.º, 20.º e 24.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014»

Acórdão de 1 de junho de 2022, Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

«União Económica e Monetária — União bancária — Mecanismo Único de Resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Direito de audiência — Delegação de poderes — Direito de propriedade — Dever de fundamentação — Artigos 18.º e 20.º e artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 806/2014»

Acórdão de 1 de junho de 2022, Eleveit Invest Group e o./Comissão e CUR (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

«União Económica e Monetária — União Bancária — Mecanismo Único de Resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Direito de audiência — Dever de fundamentação — Artigos 18.º e 20.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014 — Responsabilidade extracontratual»

Acórdão de 1 de junho de 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Comissão (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

«União económica e monetária — União bancária — Mecanismo único de resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Delegação de poderes — Dever de fundamentação — Princípio da boa administração — Artigo 20.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014 — Direito de audiência — Direito de propriedade»

⁵³⁶ Resumo comum para os processos: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CUR (T-481/17), Del Valle Ruíz e o./Comissão e CUR (T-510/17), Eleveit Invest Group e o./Comissão e CRU (T-523/17), Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Comissão (T-570/17) e Aeris Invest/Comissão e CUR (T-628/17).

**Acórdão de 1 de junho de 2022, Aeris Invest/Comissão e CUR (T-628/17,
[EU:T:2022:315](#))**

«União Económica e Monetária — União Bancária — Mecanismo Único de Resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Delegação de poderes — Direito de audiência — Direito de propriedade — Dever de fundamentação — Artigos 14.º, 18.º e 20.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014»

O Banco Popular Español, SA (a seguir «Banco Popular») era uma instituição de crédito estabelecida em Espanha, sujeita à supervisão prudencial direta do Banco Central Europeu (BCE). Em 7 de junho de 2017, o Conselho Único de Resolução (CUR) adotou uma decisão sobre um programa de resolução para o Banco Popular ⁵³⁷ (a seguir «programa de resolução»). No mesmo dia, a Comissão Europeia adotou a Decisão 2017/1246 ⁵³⁸, que aprova esse programa de resolução.

Antes da adoção do programa de resolução, foi realizada uma avaliação do Banco Popular, que incluía dois relatórios anexos ao programa de resolução, a saber, uma primeira avaliação (a seguir «avaliação 1») datada de 5 de junho de 2017 e redigida pelo CUR e uma segunda avaliação (a seguir «avaliação 2»), datada de 6 de junho de 2017, feita por um perito independente. Esta avaliação 2 tinha nomeadamente por objetivo estimar o valor do ativo e do passivo do Banco Popular e fornecer os elementos que permitissem tomar a decisão sobre as ações e títulos de propriedade a transferir e os que permitissem ao CUR determinar o que constituía condições comerciais para efeitos do instrumento de cessão das atividades. Do mesmo modo, em 6 de junho de 2017, o BCE realizou, após consulta do CUR, uma avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular ⁵³⁹, em que considerou que, tendo em conta os problemas de liquidez com que se confrontava o Banco Popular, este provavelmente não estaria em condições, num futuro próximo, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data do vencimento ⁵⁴⁰. No mesmo dia, o conselho de administração do Banco Popular informou o BCE de que tinha chegado à conclusão de que o banco estava em risco de insolvência.

No programa de resolução, o CUR considerou que o Banco Popular preenchia os pressupostos para a adoção de uma medida de resolução ⁵⁴¹, a saber, que se encontrava em situação ou em risco de insolvência e não existiam outras medidas que pudessem impedir a sua insolvência dentro de um prazo razoável, e que era necessária no interesse público uma medida de resolução sob a forma de um instrumento de alienação da atividade ⁵⁴². O CUR exerceu o seu poder de redução e de conversão

⁵³⁷ Decisão SRB/EES/2017/08 da sessão executiva do CUR, de 7 de junho de 2017, que aprova o programa de resolução do Banco Popular Español, SA.

⁵³⁸ Decisão (UE) 2017/1246 da Comissão, de 7 de junho de 2017, que aprova o programa de resolução para o Banco Popular Español S.A. (JO 2017, L 178, p. 15).

⁵³⁹ De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1, a seguir «Regulamento MUR»). O artigo 18.º desse regulamento visa o procedimento de resolução.

⁵⁴⁰ De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

⁵⁴¹ De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento 806/2014.

⁵⁴² De acordo com o artigo 24.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

dos instrumentos de capital do Banco Popular⁵⁴³ e ordenou que as novas ações daí resultantes fossem transferidas para o Banco Santander pelo preço de um euro.

Os recursos foram designados de «processos-piloto» representativos de uma centena de recursos interpostos por pessoas singulares e coletivas que eram titulares de instrumentos de capital do Banco Popular antes da resolução. Os recursos eram dirigidos à anulação do programa de resolução e/ou da Decisão 2017/1246 e incluíam pedidos de indemnização.

Nos seus cinco acórdãos proferidos pela Terceira Secção alargada, o Tribunal Geral negou integralmente provimento aos recursos dos recorrentes. Os presentes processos fornecem, pela primeira vez, ao Tribunal Geral a oportunidade de se pronunciar sobre a legalidade de uma decisão relativa a um programa de resolução adotado pelo CUR.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral sublinha que um programa de resolução adotado pelo CUR é suscetível de recurso, sem que seja necessário interpor igualmente recurso da decisão da Comissão que aprova esse programa, pelo que, uma vez aprovado pela Comissão, esse programa produz efeitos jurídicos e constitui um ato suscetível de ser objeto de um recurso de anulação autónomo.

Em segundo lugar, quanto ao alcance da sua fiscalização, o Tribunal considera que, uma vez que as decisões que o CUR é levado a adotar no âmbito de um procedimento de resolução se baseiam em apreciações económicas e técnicas altamente complexas, o Tribunal exerce uma fiscalização restrita. Contudo, o Tribunal considera que, mesmo nos casos de apreciações complexas como as feitas pelo CUR no caso presente, o juiz da União deve não só verificar a exatidão material dos elementos de prova invocadas, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se esses elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são suscetíveis de sustentar as conclusões deles retiradas.

Em terceiro lugar, o Tribunal examina os argumentos dos recorrentes à luz da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em primeiro lugar, considera que, embora não se possa excluir a possibilidade de os acionistas e credores de uma entidade objeto de uma medida de resolução invocarem o direito de audiência no âmbito do processo de resolução, o exercício desse direito pode estar sujeito a limitações. A este respeito, o Tribunal precisa que o procedimento de resolução do Banco Popular prosseguia um objetivo de interesse geral, a saber, o objetivo de garantir a estabilidade dos mercados financeiros, suscetível de justificar uma limitação ao direito de audiência. Assim, no âmbito do procedimento de resolução do Banco Popular, a inexistência de uma disposição que preveja uma audiência dos acionistas e dos credores da entidade em causa e a falta de audiência dos recorrentes constituem uma limitação ao direito de audiência que é justificada e necessária para responder a um objetivo de interesse geral e que respeita o princípio da proporcionalidade. Com efeito, tais audições teriam comprometido os objetivos de proteção da estabilidade dos mercados financeiros e de continuidade das funções críticas da entidade, bem como as exigências de rapidez e de eficácia do procedimento de resolução.

Em segundo lugar, o Tribunal recorda, no que respeita ao direito de propriedade, nomeadamente que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência e que não existiam medidas alternativas suscetíveis de impedir essa situação. Por conseguinte, a decisão de reduzir e converter os instrumentos de capital do Banco Popular no programa de resolução não constitui uma intervenção

⁵⁴³ De acordo com o artigo 21.º do Regulamento n.º 806/2014.

desmedida e intolerável que violasse a própria substância do direito de propriedade dos recorrentes, antes devendo ser considerada uma restrição justificada e proporcionada ao seu direito de propriedade.

Em terceiro lugar, no que respeita ao direito de acesso ao processo, o Tribunal sublinha que, no procedimento administrativo que levou à adoção do programa de resolução, por um lado, a falta de comunicação pelo CUR da avaliação 2 e, por outro, de comunicação pelo CUR e pela Comissão dos documentos em que se basearam não constitui uma violação desse direito. Com efeito, certas informações detidas pelo CUR, contidas no programa de resolução, na avaliação 2 e nos documentos em que este se baseou, estão abrangidas pelo segredo profissional e são confidenciais. Por conseguinte, o Tribunal considera que, após a adoção do programa de resolução, os recorrentes não dispõem de um direito à comunicação de todo o processo em que o CUR se baseou.

Em quarto lugar, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo a uma exceção de ilegalidade por as disposições pertinentes do Regulamento MUR ⁵⁴⁴ violarem os princípios relativos à delegação de poderes, sublinhando que, para este produzir efeitos jurídicos, é necessário que uma instituição da União, a saber, a Comissão ou o Conselho, aprove o programa de resolução nos seus aspetos discricionários para que este produza efeitos jurídicos. O legislador da União confiou assim a uma instituição a responsabilidade jurídica e política de determinar a política da União em matéria de resolução, evitando assim uma «verdadeira transferência de responsabilidade» ⁵⁴⁵, sem ter delegado um poder autónomo no CUR.

Em quinto lugar, no que respeita às avaliações 1 e 2, o Tribunal indica que, tendo em conta a urgência da situação, o CUR se podia basear na avaliação 2 para adotar o programa de resolução. Com efeito, dados os condicionalismos de tempo e as informações disponíveis, algumas incertezas e aproximações são inerentes a qualquer avaliação provisória e as reservas formuladas por um perito que tenha efetuado essa avaliação não podem significar que esta não foi «justa, prudente e realista» ⁵⁴⁶. Por outro lado, observa que a avaliação 1, que visava determinar se o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, a fim de determinar se estavam preenchidos os pressupostos de abertura de um procedimento de resolução ou da redução e conversão de instrumentos de capital, se tinha tornado obsoleta na sequência da avaliação da situação ou risco de insolvência do Banco Popular efetuada pelo BCE em 6 de junho de 2017.

Em sexto lugar, o Tribunal considera que o CUR e a Comissão não cometeram qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar que estavam preenchidos os pressupostos previstos no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento MUR para a adoção de uma medida de resolução.

Primeiro, o Tribunal observa que a insolvência da entidade não é uma condição para a verificação da situação ou do risco de insolvência e, portanto, não é um pressuposto da adoção de um programa de resolução. Com efeito, o facto de uma entidade ser solvente à luz do seu balanço não implica que disponha de tesouraria suficiente, isto é, dos fundos disponíveis para pagar as suas dívidas ou outras obrigações no seu vencimento. Por conseguinte, o Tribunal considera que o CUR e a Comissão não cometeram qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência. Por outro lado, observa que o programa de resolução foi validamente adotado independentemente dos motivos que conduziram o Banco Popular a uma situação ou risco de insolvência.

⁵⁴⁴ Artigos 18.º, 22.º e 24.º do Regulamento MUR.

⁵⁴⁵ Na aceção do Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 1958, *Meroni/Alta Autoridade* (C-9/56, EU:C:1958:7).

⁵⁴⁶ Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento MUR.

Segundo, o Tribunal considera que os recorrentes não demonstraram a existência de medidas alternativas à resolução e que o CUR e a Comissão não cometeram qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar que não existia outra perspetiva razoável de que outras medidas de natureza privada ou medidas prudenciais impedissem a insolvência do Banco Popular num prazo razoável.

Terceiro, o Tribunal refere que o CUR e a Comissão não cometeram qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar que a medida de resolução era necessária e proporcionada à luz dos objetivos de interesse público prosseguidos.

Em sétimo lugar, o Tribunal julgou improcedente o fundamento de que a Comissão não examinou o programa de resolução antes de o aprovar, sublinhando que a Comissão designa um representante habilitado a participar nas reuniões do CUR, em sessão executiva e em sessão plenária, na qualidade de observador permanente e que o seu representante tem o direito de participar nos debates e tem acesso a todos os documentos. Assim, a Comissão, ao participar em várias reuniões com o CUR, tinha sido associada às diferentes fases que precederam a adoção do programa de resolução e tomou conhecimento dos anteprojetos desse programa e tinha participado na sua redação.

Em oitavo lugar, o Tribunal julga improcedente o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação da Comissão. Salienta que, quando esta aprova o programa de resolução na Decisão 2017/1246, pode, para justificar a sua adoção, limitar-se a uma fundamentação que assinale o seu acordo quanto ao conteúdo desse programa de resolução e quanto aos fundamentos apresentados pelo CUR.

Em nono lugar, o Tribunal rejeita os argumentos relativos à irregularidade do processo de venda. Confirma, nomeadamente, a legalidade da decisão do CUR de pedir à autoridade nacional de resolução que só contactasse as instituições que tinham participado no processo de venda privada do Banco Popular. Essa autoridade tem o direito de convidar determinados potenciais adquirentes em particular ⁵⁴⁷.

Em décimo e último lugar, no caso presente, o Tribunal exclui a responsabilidade extracontratual do CUR e da Comissão. A esse respeito, observa que os recorrentes não demonstraram a existência de um comportamento ilegal do CUR ou da Comissão. Com efeito, não foi demonstrada qualquer divulgação pelo CUR ou pela Comissão de informações confidenciais relativas à implementação de um procedimento de resolução do Banco Popular e, por conseguinte, não se apurou qualquer violação do princípio da confidencialidade ou da obrigação de sigilo profissional da sua parte.

Além disso, os recorrentes não demonstraram um nexo de causalidade entre as ilegalidades do CUR e da Comissão, admitindo que tivessem sido provadas, e a crise de liquidez do Banco Popular e, portanto, entre estas e o dano alegado.

⁵⁴⁷ De acordo com o artigo 39.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 173, p. 190).

2. Supervisão prudencial das instituições de crédito

Acórdão de 22 de junho de 2022, Anglo Austrian AAB e Belegging-Maatschappij "Far-East"/BCE (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Atribuições específicas de supervisão conferidas ao BCE — Decisão de revogação da autorização concedida a uma instituição de crédito — Infração grave às disposições nacionais de transposição da Diretiva 2005/60/CE — Proporcionalidade — Infração à legislação sobre a governação das instituições de crédito — Direitos de defesa — Erro manifesto de apreciação — Direito a uma tutela jurisdicional efetiva»

Desde 2010, a Österreichische Finanzmarktbehörde (Autoridade austríaca de supervisão dos mercados financeiros, a seguir «FMA») adotou várias injunções e sanções relativamente ao AAB Bank, uma instituição de crédito com sede na Áustria. Com este fundamento, em 2019, a FMA submeteu ao Banco Central Europeu (BCE) um projeto de decisão destinado a revogar a autorização concedida ao AAB Bank para o acesso às atividades de instituição de crédito. Com a sua decisão ⁵⁴⁸, o BCE procedeu à revogação dessa autorização. Considerou, em substância, que, com base nas conclusões da FMA, efetuadas no âmbito do exercício das suas atribuições de supervisão prudencial e relativas à inobservância continuada e reiterada dos requisitos relativos à luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, bem como à governação interna pelo AAB Bank, este não estava apto a assegurar uma gestão sã dos seus riscos.

A Nona Secção alargada do Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação interposto contra a decisão do BCE. No seu acórdão, o Tribunal pronuncia-se, pela primeira vez, sobre a revogação da autorização de uma instituição de crédito por infrações graves à legislação de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, bem como sobre a violação das regras relativas à governação das instituições de crédito.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral declara que, no caso em apreço, estavam preenchidos os critérios que justificam a revogação da autorização, previstos na Diretiva 2013/36 ⁵⁴⁹ e transpostos para o direito nacional.

Por um lado, no que respeita à declaração do BCE de que o AAB Bank era responsável pela prática de infrações graves às disposições nacionais de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, adotadas ao abrigo da Diretiva 2005/60 ^{550 551}, o Tribunal declara que o BCE não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação.

A título preliminar, o Tribunal observa que, ao exercer a sua competência relativa à revogação das autorizações das instituições de crédito, o BCE está obrigado a aplicar, entre outras, as disposições do direito nacional que transpõem a Diretiva 2013/36.

⁵⁴⁸ Decisão ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009, de 14 de novembro de 2019.

⁵⁴⁹ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

⁵⁵⁰ Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO 2005, L 309, p. 15).

⁵⁵¹ Critério que conduz à revogação da autorização, previsto no artigo 67.º, n.º 1, alínea o), da Diretiva 2013/36.

No caso em apreço, salienta que, ao ter em consideração, nomeadamente, as decisões da FMA e os acórdãos dos órgãos jurisdicionais austríacos, o BCE entendeu que o AAB Bank vinha violando, desde há vários anos, as disposições nacionais que transpõem a Diretiva 2013/36. Com efeito, esse banco não dispunha de um procedimento adequado de gestão dos riscos para efeitos de prevenção do branqueamento de capitais e tinha sido declarado responsável por violações graves, reiteradas ou sistemáticas da legislação nacional de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

O Tribunal entende que, tendo em conta a importância da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, uma instituição de crédito pode ser declarada responsável pela prática de infrações graves com base em decisões administrativas adotadas por uma autoridade nacional competente, as quais são, em si mesmas, suficientes para justificar uma revogação da autorização. O facto de as infrações serem antigas ou terem sido corrigidas não tem incidência na declaração da existência de tal responsabilidade. Com efeito, o direito nacional pertinente não impõe o cumprimento de um prazo para que sejam tidas em consideração as decisões anteriores que estabelecem a responsabilidade. Também não exige que as infrações graves não sejam interrompidas ou que persistam no momento da adoção da decisão de revogação da autorização, tanto mais que, no caso em apreço, as infrações só foram constatadas alguns anos antes da adoção da decisão impugnada. Quanto à posição do AAB Bank de que as infrações foram corrigidas e, por conseguinte, já não poderiam justificar uma revogação da autorização, o Tribunal esclarece que tal abordagem poria em causa o objetivo de salvaguarda do sistema bancário europeu, uma vez que permitiria às instituições de crédito que cometeram infrações graves continuarem as suas atividades enquanto as autoridades competentes não voltassem a demonstrar que cometeram novas infrações. Acresce que, uma instituição de crédito declarada responsável pela prática de infrações graves por uma decisão definitiva não pode invocar a eventual prescrição dessas infrações.

O Tribunal rejeita igualmente os argumentos do AAB Bank que contestam a gravidade das infrações constatadas.

A este respeito sublinha, em especial, que a gravidade das infrações não pode ser contestada na fase do processo administrativo no BCE, uma vez que, nas decisões anteriores à proposta de revogação da FMA, já definitivas na data da decisão impugnada, as autoridades competentes consideraram o AAB Bank responsável pela prática das referidas infrações. Além disso, à luz do objetivo de assegurar a salvaguarda do mercado bancário europeu, o BCE não pode ser censurado por ter considerado que violações sistemáticas, graves e continuadas da legislação nacional de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo deviam ser qualificadas de infrações graves que justificam uma revogação da autorização.

Por outro lado, o Tribunal confirma a posição do BCE segundo a qual o AAB Bank não pôs em prática os dispositivos de governação exigidos pelas autoridades competentes em conformidade com as disposições nacionais que transpõem a Diretiva 2013/36⁵⁵². Neste contexto, afasta os argumentos do AAB Bank segundo os quais, à data da decisão impugnada, não cometia infrações à legislação relativa aos dispositivos de governação. Salienta que a interpretação segundo a qual infrações passadas ou que foram atenuadas não podem justificar uma revogação da autorização não resulta da Diretiva 2013/36 nem do direito nacional pertinente.

Em seguida, o Tribunal conclui que, ao recusar suspender a aplicação da decisão impugnada, o BCE não cometeu nenhum erro. Observa, nomeadamente, que a recusa deste último em suspender a imediata aplicação dessa decisão não impediu o AAB Bank de interpor um recurso de anulação e de

⁵⁵² Critério que conduz à revogação da autorização, previsto no artigo 67.º, n.º 1, alínea o), da Diretiva 2013/36.

apresentar um pedido de medidas provisórias. Acresce que o presidente do Tribunal ordenou a suspensão da execução da decisão impugnada seis dias após a sua adoção, o tempo de decidir o pedido de medidas provisórias. Assim, não se verificou nenhuma violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

Em seguida, o Tribunal Geral declara que a decisão impugnada foi adotada com respeito pelos direitos de defesa do AAB Bank. Neste contexto, esclarece que o AAB Bank foi corretamente ouvido aquando da adoção da decisão impugnada. Com efeito, este último teve a oportunidade de apresentar as suas observações sobre o projeto dessa decisão. Em contrapartida, o BCE não era obrigado a comunicar ao AAB Bank o projeto de decisão da FMA e permitir-lhe assim reagir contra esse projeto.

Além disso, o Tribunal declara que, no caso em apreço, o BCE não deixou de determinar, examinar e apreciar cuidadosamente e com imparcialidade todos os elementos materiais pertinentes para a revogação da autorização. Em concreto, o BCE declarou validamente, na sequência da sua própria avaliação, que concordava com as conclusões da FMA sobre o cometimento de infrações por parte do AAB Bank, confirmado tanto pelas decisões administrativas da FMA como pelas decisões dos órgãos jurisdicionais nacionais. No termo da sua própria avaliação, o BCE considerou que os factos em causa demonstram que o AAB Bank tinha sido declarado responsável pelo cometimento de uma infração grave à legislação nacional de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Do mesmo modo, não se limitou a reproduzir as conclusões da FMA quanto ao facto de o AAB Bank não ter posto em prática os dispositivos de governação necessários. Pelo contrário, o BCE baseou-se na sua própria apreciação sobre a observância das disposições nacionais pertinentes a este respeito.

Por último, o Tribunal julga improcedente o fundamento do AAB Bank segundo o qual a decisão impugnada destruiu o valor económico das ações que o seu acionista detinha no seu capital e violou o cerne do direito de propriedade desse acionista. Com efeito, o AAB Bank não é titular desse direito de propriedade, pelo que não o pode invocar como fundamento do seu recurso de anulação.

Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, [EU:T:2022:781](#))

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Poderes do BCE — Poderes de investigação — Inspeções no local — Artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Decisão do BCE de realizar uma investigação nas instalações de uma instituição de crédito menos significativa — Recurso de anulação — Ato recorrível — Admissibilidade — Competência do BCE — Dever de fundamentação — Elementos suscetíveis de justificar uma inspeção — Artigo 106.º do Regulamento de Processo — Pedido de audiência desprovido de fundamentação»

A recorrente, PNB Banka AS, é uma instituição de crédito de direito letão que, antes de 1 de março de 2019, era considerada uma instituição de crédito «menos significativa»⁵⁵³ e, por conseguinte, estava sujeita à supervisão prudencial direta da Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comissão dos Mercados Financeiros e de Capitais, Letónia, a seguir «CMFC»). Em 2017, foi qualificada de «instituição menos significativa em crise», o que implicava a sua supervisão específica por um grupo de gestão de crise composto pela CMFC e pelo Banco Central Europeu (BCE). Em 21 de dezembro de 2018, a CMFC pediu

⁵⁵³ Ao abrigo do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 6, a seguir «Regulamento MUS»).

ao BCE que retomasse a supervisão prudencial direta da recorrente. Com base num projeto de decisão aprovado pelo Conselho de Supervisão Prudencial do BCE, na falta de objeções do Conselho do BCE, a decisão de proceder a uma inspeção no local nas instalações da recorrente foi considerada adotada por esse Conselho em 21 de janeiro de 2019 (a seguir «decisão impugnada»).

Chamado a conhecer de um recurso de anulação dessa decisão, o Tribunal pronuncia-se sobre várias questões inéditas. Confirma, antes de mais, a sua faculdade de se pronunciar sobre um recurso sem fase oral do processo quando um pedido de audiência de alegações for desprovido de fundamentação. Em seguida, examina o carácter impugnável de uma decisão de inspeção no local do BCE. Além disso, analisa fundamentos relativos à legalidade formal da decisão impugnada (competência do BCE e direito de audiência da recorrente). Por último, debruça-se sobre questões materiais relativas, por um lado, à articulação das fiscalizações com base em documentos e no local e, por outro, à competência do BCE para proceder ele próprio a uma investigação sobre factos de corrupção. O Tribunal conclui pela negação integral de provimento ao recurso.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral declara que resulta das regras processuais aplicáveis que, na falta de pedido de audiência de alegações ou na presença de um pedido de audiência de alegações desprovido de fundamentação, o Tribunal pode decidir pronunciar-se sobre o recurso sem fase oral do processo, se se considerar suficientemente esclarecido pelos autos. É assim que, no caso em apreço, constata que o pedido de realização de uma audiência formulado pela recorrente não indica nenhum motivo pelo qual pretende ser ouvida e, após ter considerado que estava suficientemente esclarecido, decide julgar o recurso prescindindo da fase oral do processo.

Em segundo lugar, o Tribunal considera que uma decisão de inspeção no local adotada pelo Conselho do BCE, como a decisão impugnada, é um ato recorrível perante o juiz da União. Com efeito, considera que é suscetível de afetar os interesses da pessoa coletiva à qual é notificada, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Salieta, nomeadamente, que, ao prever que as inspeções das pessoas coletivas e, em especial, das instituições de crédito, devem ser efetuadas pelo BCE com base numa decisão que define o seu objeto e objetivo e que deve ser notificada à pessoa em causa, o quadro legislativo e regulamentar atribui ao ato que decide essa inspeção efeitos jurídicos vinculativos em relação a esta última.

Em terceiro lugar, quanto aos fundamentos relativos à legalidade formal da decisão impugnada, por um lado, o Tribunal considera que o BCE é competente para exercer, relativamente a uma instituição de crédito «menos significativa», os poderes de investigação de que dispõe⁵⁵⁴, nomeadamente o poder de proceder a uma inspeção no local. Com efeito, recorda que o BCE tem competência exclusiva para exercer as tarefas de supervisão prudencial que lhe são confiadas⁵⁵⁵ relativamente a todas as instituições de crédito, sem distinção entre as que são «significativas» e as que são «menos significativas», e considera que, se as autoridades nacionais assistem o BCE no desempenho das referidas tarefas, de forma descentralizada e sob o controlo deste, esta assistência não tem incidência na competência deste último para exercer, a qualquer momento, os seus poderes de investigação.

⁵⁵⁴ Ao abrigo dos artigos 10.º a 13.º do Regulamento MUS.

⁵⁵⁵ Por força do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento MUS.

Por outro lado, o Tribunal considera que resulta da regulamentação relevante ⁵⁵⁶, em coerência com a natureza de uma medida de investigação, que tem por único objetivo recolher informações, que uma decisão do BCE de proceder, no âmbito do exercício dos seus poderes de investigação, a uma inspeção no local numa instituição de crédito não está sujeita ao direito de a entidade em causa ser ouvida antes da adoção dessa decisão. É posteriormente a esta decisão e antes da eventual adoção de uma decisão, por força, nomeadamente, dos seus poderes de supervisão específica ⁵⁵⁷, que o BCE é obrigado a dar às pessoas em causa a possibilidade de serem ouvidas.

Em quarto lugar, quanto aos fundamentos relativos ao mérito da decisão impugnada, o Tribunal conclui que as instituições de crédito estão sujeitas a uma supervisão prudencial «contínua», que assenta numa conjugação de fiscalizações com base em documentos, efetuadas com base em informações comunicadas regularmente às autoridades competentes, e de verificações no local, que permitem verificar as informações comunicadas. As fiscalizações com base em documentos não são, em princípio, substituíveis às inspeções no local, que permitem nomeadamente à autoridade competente verificar de forma independente as informações declaradas por esses estabelecimentos. Precisa que, ao contrário de certas inspeções efetuadas pela Comissão Europeia a título da execução das regras de concorrência, que têm por objetivo detetar infrações, as inspeções no local efetuadas pelo BCE visam verificar se, no âmbito de uma vigilância contínua que combina fiscalizações com base em documentos e verificações no local, as instituições de crédito asseguram uma gestão e uma cobertura sãs dos seus riscos e se as informações comunicadas são fiáveis, pelo que a execução dessas inspeções não está subordinada à existência de uma suspeita de infração.

Por outro lado, o Tribunal declara que o BCE não é competente para proceder ele próprio a uma investigação sobre factos de corrupção denunciados e que coopera, a este respeito, com as autoridades nacionais competentes.

Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka/ BCE (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Necessidade de supervisão direta pelo BCE de uma instituição de crédito menos significativa — Pedido da autoridade nacional competente — Artigo 68.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 468/2014 — Decisão do BCE que qualifica a PNB Banka como entidade significativa sujeita à sua supervisão prudencial direta — Dever de fundamentação — Proporcionalidade — Direitos de defesa — Acesso ao procedimento administrativo — Relatório previsto no artigo 68.º, n.º 3, do Regulamento n.º 468/2014 — Artigo 106.º do Regulamento de Processo — Pedido de audiência desprovido de fundamentação»

No âmbito do acordo celebrado na instituição de crédito PNB Banka, anteriormente descrito ⁵⁵⁸, em 1 de março de 2019, o secretário-geral do Conselho do BCE notificou a recorrente da decisão do BCE de

⁵⁵⁶ Em especial, do artigo 31.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento Quadro do MUS) (JO 2014, L 141, p. 1).

⁵⁵⁷ Nos termos do capítulo III, secção 2, do Regulamento MUS.

⁵⁵⁸ No que respeita ao quadro factual e jurídico do litígio, v. Acórdão de 7 de dezembro de 2022, **PNB Banka/BCE** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) apresentado na mesma rubrica, *supra*, p. 286.

a qualificar como entidade «significativa» sujeita à sua supervisão prudencial direta ⁵⁵⁹ (a seguir «decisão impugnada»).

Chamado a conhecer de um recurso de anulação dessa decisão, o Tribunal pronuncia-se sobre várias questões inéditas. Antes de mais, determina o objeto e as condições de adoção de uma decisão do BCE que visa, por si só, exercer diretamente uma supervisão prudencial em relação a uma instituição de crédito menos significativa para assegurar uma aplicação coerente de elevados padrões de supervisão. Em seguida, examina a questão do direito de acesso ao processo no âmbito de um procedimento de supervisão prudencial. Por último, especifica o objeto do relatório que acompanha um pedido da autoridade nacional competente ao BCE para que este decida exercer uma supervisão prudencial direta. O Tribunal conclui pela negação integral de provimento ao recurso.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral declara que, quando o BCE decide exercer ele próprio uma supervisão prudencial direta relativamente a uma instituição de crédito menos significativa, em conformidade com a legislação aplicável ⁵⁶⁰, para assegurar uma aplicação coerente de elevados padrões de supervisão, deve adotar uma decisão que qualifique essa instituição como significativa.

Especifica que uma decisão de qualificar uma entidade como significativa, quando o BCE decide exercer uma supervisão prudencial direta a seu respeito, apenas tem por objeto a determinação da autoridade competente e não altera as regras prudenciais aplicáveis à referida instituição nem os poderes de supervisão de que dispõe a autoridade competente a seu respeito para efeitos das atribuições de supervisão conferidas ao BCE no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS).

Acrescenta que a aplicação das disposições normativas ⁵⁶¹ com base nas quais essa decisão é adotada não está subordinada à presença de circunstâncias excecionais.

Em segundo lugar, no que respeita ao direito de acesso de uma parte em causa aos autos no âmbito de um procedimento de supervisão prudencial, o Tribunal declara que esse acesso pressupõe a apresentação de um pedido da referida parte. Com efeito, quando lhe tenham sido comunicadas informações suficientemente precisas que permitam à entidade em causa dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a medida prevista, o princípio do respeito dos direitos de defesa não implica a obrigação de o BCE facultar espontaneamente o acesso aos documentos contidos no processo.

Em terceiro lugar, no que respeita ao objeto do relatório ⁵⁶² que acompanha um pedido da autoridade nacional competente dirigido ao BCE para que este último decida exercer uma supervisão prudencial direta para garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão, o Tribunal sublinha que, não obstante o seu caráter obrigatório, esse relatório tem designadamente por objetivo assegurar uma boa transmissão das informações entre a autoridade nacional competente e o BCE. Mais especificamente, permite ao BCE avaliar o pedido de tomada a cargo de supervisão prudencial apresentado pela autoridade nacional competente e contribui para assegurar, caso o BCE defira esse

⁵⁵⁹ Por força do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento MUS e da parte IV do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento Quadro do MUS) (JO 2014, L 141, p. 1).

⁵⁶⁰ Nos termos do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento MUS e do artigo 68.º, n.º 5, do Regulamento Quadro do MUS.

⁵⁶¹ A saber, o artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento MUS.

⁵⁶² Na aceção do artigo 68.º, n.º 3, do Regulamento Quadro do MUS.

pedido, uma transferência harmoniosa das competências relativas a essa supervisão. Por conseguinte, esse relatório não constitui uma garantia processual destinada a proteger os interesses da instituição de crédito em causa nem, *a fortiori*, uma formalidade essencial na aceção do artigo 263.º TFUE.

**Acórdão de 7 de dezembro de 2022, PNB Banka e o./BCE (T-330/19,
[EU:T:2022:775](#))**

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Artigo 22.º da Diretiva 2013/36/UE — Oposição do BCE à aquisição de participações qualificadas numa instituição de crédito — Ponto de partida do período de avaliação — Intervenção do BCE na fase inicial do procedimento — Critérios de estabilidade financeira do adquirente potencial e de cumprimento dos requisitos prudenciais — Existência de um motivo razoável de oposição à aquisição com base num único ou em vários critérios de avaliação — Artigo 106.º do Regulamento de Processo — Pedido de audiência desprovido de fundamento»

Ainda relativamente à instituição de crédito PNB Banka anteriormente apresentada ⁵⁶³, em 1 de outubro de 2018, a recorrente notificou à CMFC a sua intenção de adquirir diretamente uma participação qualificada noutra instituição de crédito letã (a seguir «operação de aquisição»). Em 1 de março de 2019, a CMFC apresentou ao Banco Central Europeu (BCE) uma proposta de decisão ⁵⁶⁴ no sentido de uma oposição à proposta de aquisição. Por Decisão notificada em 21 de março de 2019, o BCE opôs-se à operação de aquisição, uma vez que nem o critério da solidez financeira do adquirente potencial nem o do cumprimento dos requisitos prudenciais estavam preenchidos (a seguir «decisão impugnada»).

Chamado a conhecer de um recurso de anulação dessa decisão, o Tribunal pronuncia-se sobre várias questões inéditas. Começa por analisar o direito de o BCE intervir no procedimento de autorização da aquisição de uma participação qualificada numa instituição de crédito desde o início desse procedimento. Em seguida, especifica as condições em que o BCE se pode opor à operação de aquisição com base no critério da solidez financeira do adquirente potencial. Por último, determina as condições em que a autoridade competente se pode opor à aquisição de uma instituição de crédito. O Tribunal conclui pela negação integral de provimento ao recurso.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral declara que, tendo em conta o mecanismo especial de colaboração que o legislador da União pretendeu estabelecer entre o BCE e a autoridade nacional competente para a análise dos pedidos de autorização prévia a qualquer aquisição ou aumento de participações qualificadas nas instituições de crédito, o BCE pode intervir no procedimento antes da transmissão da proposta de decisão ⁵⁶⁵ por esta última autoridade, mesmo logo no início do procedimento.

⁵⁶³ No que respeita ao quadro factual e jurídico do litígio, v. Acórdãos de 7 de dezembro de 2022, *PNB Banka/BCE* (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) e *PNB Banka/BCE* (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)), apresentados na mesma rubrica, *supra*, pp. 286 e 288.

⁵⁶⁴ Na aceção do artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento MUS.

⁵⁶⁵ Prevista no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento MUS.

Com efeito, recorda que, quando o legislador opta por um procedimento administrativo que prevê a adoção pelas autoridades nacionais de atos preparatórios a uma decisão final de uma instituição da União que produza efeitos jurídicos e suscetível de causar prejuízo, pretende estabelecer, entre essa instituição e essas autoridades nacionais, um mecanismo especial que assenta na competência decisória exclusiva da instituição da União. Ora, por força da legislação aplicável⁵⁶⁶, o BCE tem competência exclusiva para decidir autorizar ou não a proposta de aquisição, no termo do procedimento em causa. O Tribunal acrescenta que, no âmbito das relações regidas pelo princípio da cooperação leal⁵⁶⁷, o papel das autoridades nacionais consiste em registar os pedidos de autorização, prestar assistência ao BCE, único titular do poder de decisão, nomeadamente comunicando-lhe todas as informações necessárias ao desempenho das suas tarefas, instruindo os referidos pedidos e, em seguida, transmitindo ao BCE uma proposta de decisão que não vincula este último e que, aliás, não está previsto no direito da União ser notificada ao requerente.

Em segundo lugar, no que respeita às condições em que o BCE se pode opor à operação de aquisição com base no critério da solidez financeira do adquirente potencial, o Tribunal declara que, para esse efeito, à luz da regulamentação em vigor⁵⁶⁸, o BCE não é obrigado, por um lado, a demonstrar a existência de um efeito negativo significativo da proposta de aquisição por comparação com a situação em que essa aquisição não seja realizada nem, por outro, a proceder à análise contrafactual da situação em que essa aquisição não teria lugar.

No caso em apreço, observa que, pelo contrário, a regulamentação relevante define a solidez financeira do adquirente potencial como a capacidade deste para financiar a proposta de aquisição e manter, num futuro previsível, uma estrutura financeira sólida para si próprio e para a empresa-alvo, sem se referir a um motivo de oposição relativo ao efeito negativo significativo da proposta de aquisição nem exigir a análise da situação em que essa aquisição não existisse.

Em terceiro lugar, o Tribunal declara que a autoridade competente se pode opor à aquisição de uma instituição de crédito sem analisar, na sua decisão, todos os critérios de avaliação previstos na Diretiva 2013/36⁵⁶⁹. Com efeito, salienta que, em conformidade com o objetivo, previsto nesta diretiva, de garantir uma gestão sã e prudente da instituição de crédito visada pela proposta de aquisição, basta que haja motivos razoáveis para o fazer com base em um ou mais desses critérios.

⁵⁶⁶ Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento MUS, lido em conjugação com o artigo 15.º, n.º 3, deste mesmo regulamento e com o artigo 87.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento Quadro do MUS) (JO 2014, L 141, p. 1).

⁵⁶⁷ Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento MUS.

⁵⁶⁸ Artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), e Orientações Comuns da Autoridade Bancária Europeia (ABE), da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), relativas à avaliação prudencial das aquisições e dos aumentos de participações qualificadas em entidades do setor financeiro, publicadas em 20 de dezembro de 2016 (JC/GL/2016/01).

⁵⁶⁹ Critérios previstos no artigo 23.º da Diretiva 2013/36.

XII. Contratos públicos das instituições da União

Acórdão de 26 de janeiro de 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

«Contratos públicos de serviços — Processo de concurso — Serviços de vigilância aérea — Recurso de anulação — Inexistência de interesse em agir — Inadmissibilidade — Responsabilidade extracontratual»

Em 18 de outubro de 2019, por anúncio de concurso ⁵⁷⁰, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) lançou um procedimento de concurso ⁵⁷¹ (a seguir «anúncio de concurso impugnado»), a fim de adquirir serviços de vigilância aérea do domínio marítimo através do sistema aeronave remotamente pilotada de média altitude e de grande autonomia.

A recorrente, a Leonardo SpA, sociedade ativa no setor aeroespacial, não participou no concurso lançado pelo anúncio de concurso impugnado.

Em 31 de maio de 2020, o comité de avaliação das propostas apresentou o seu relatório de avaliação ao gestor competente, que, em seguida, aprovou o relatório de avaliação das propostas e assinou a decisão de adjudicação do contrato (a seguir «decisão de adjudicação impugnada»).

A recorrente apresentou então ao Tribunal Geral, por um lado, um pedido de anulação do anúncio de concurso impugnado e dos seus anexos ⁵⁷², bem como da decisão de adjudicação impugnada, e, por outro, um pedido de reparação do prejuízo sofrido em razão do caráter ilegal do concurso em causa ⁵⁷³.

Com o seu acórdão proferido em secção alargada, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da recorrente na íntegra. A particularidade principal deste processo reside no facto de o recurso de anulação ser dirigido contra um anúncio de concurso e os seus anexos e de emanar de uma empresa que não participou no concurso organizado por esse anúncio. A questão de saber se tal recurso é admissível reveste caráter inédito.

Apreciação do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, ao examinar a admissibilidade dos pedidos de anulação dos atos impugnados, o Tribunal Geral salienta que, à luz da afirmação da recorrente segundo a qual esta não participou no processo de concurso em causa, uma vez que as prescrições do caderno de encargos a impediram de apresentar uma proposta, a questão consiste em saber se, em tais condições, esta demonstra interesse em agir na aceção do artigo 263.º TFUE contra o referido concurso. Neste contexto, o Tribunal Geral recorda que a posição do Tribunal de Justiça que resulta, a este respeito, de um acórdão prejudicial, segundo a qual, na medida em que é apenas a título excepcional que um direito de recurso pode ser reconhecido a um operador que não apresentou proposta, não se pode considerar excessivo exigir a esse operador que demonstre que as cláusulas do anúncio de concurso

⁵⁷⁰ Anúncio de concurso publicado no Suplemento do *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2019/S 0202 490010).

⁵⁷¹ Procedimento de concurso FRONTX/OP/888/2019/JL/CG intitulado «Sistemas de Aeronaves Telepilotadas (RPAS) para vigilância aérea marítima de média altitude e grande autonomia para fins marítimos».

⁵⁷² Artigo 263.º TFUE.

⁵⁷³ Artigo 268.º TFUE.

tornam impossível a própria formulação de uma proposta ⁵⁷⁴. Embora esse acórdão tenha sido proferido na sequência de uma questão prejudicial relativa à interpretação de disposições da Diretiva 89/665 ⁵⁷⁵, a qual vincula apenas os Estados-Membros, o Tribunal considera que a solução que resulta desse acórdão pode ser, *mutatis mutandis*, aplicada num caso como o vertente, no qual a recorrente afirma ter sido impedida de apresentar uma proposta em razão das especificações técnicas dos documentos do concurso lançado por uma agência da União Europeia, especificações técnicas que ela contesta. Importa, portanto, determinar se a recorrente provou ter sido impedida de apresentar uma proposta e, portanto, segundo o Tribunal, determinar se a recorrente demonstrou ter sido impedida de apresentar uma proposta e, portanto, se justifica um interesse em agir.

A este respeito, em primeiro lugar, quanto ao processo de concurso em causa, o Tribunal recorda que, no caso vertente, esse processo foi precedido pelo processo de concurso FRONTEX/OP/800/2017/JL, lançado em 2017, que visava a realização de ensaios de dois tipos de sistemas de aeronaves telepiloadas (RPAS). Esse contrato estava dividido em dois lotes e a recorrente obteve o contrato para o segundo lote. Uma vez executados esses contratos, a Frontex efetuou avaliações detalhadas e foi com fundamento nesses relatórios de avaliação que definiu as exigências contidas no anúncio de concurso impugnado e nos seus anexos, nas perguntas-respostas e na ata da reunião de informação, referidas na petição, entre as quais figuram as que a recorrente considera discriminatórias. A definição destas exigências foi, portanto, formulada no termo de um processo por etapas caracterizado por uma aquisição de experiência que permitiu à Frontex avaliar de forma detalhada e diligente a sua necessidade.

Em segundo lugar, embora a recorrente afirme que «as regras do concurso contêm cláusulas *contra legem* e injustificadas que expõem os concorrentes potenciais a pretensões irrealizáveis do ponto de vista técnico», há que constatar que três empresas apresentaram uma proposta e que duas delas, pelo menos, cumpriam todas as especificações técnicas, dado que o contrato lhes foi adjudicado.

Em terceiro lugar, a recorrente não demonstra que as especificações técnicas lhe tenham sido aplicadas de forma diferente em relação aos outros candidatos nem, de um modo mais geral, que tenha sido objeto de um tratamento diferente quando se encontrava numa situação análoga à dos outros candidatos.

Em quarto lugar, quanto à afirmação da recorrente segundo a qual a sua participação se tornou «impossível» ou foi sujeita «a encargos económicos excessivos a ponto de comprometer a formulação de uma oferta concorrencial», o Tribunal constata que tal argumento não demonstra qualquer discriminação em relação à recorrente.

Nestas condições, a recorrente não demonstrou que as exigências do concurso em causa podiam ser discriminatórias a seu respeito. Por conseguinte, a recorrente não demonstrou ter sido impedida de apresentar uma proposta e, portanto, não demonstra ter interesse em pedir a anulação dos atos impugnados. Por conseguinte, o Tribunal julga inadmissíveis os pedidos de anulação desses atos, bem como, consequentemente, os pedidos dirigidos contra a decisão de adjudicação, sem que seja necessário pronunciar-se sobre as exigências relativas à existência de um ato impugnável e à legitimidade ativa da recorrente nem sobre o caráter útil das medidas de instrução solicitadas.

⁵⁷⁴ Acórdão de 28 de novembro de 2018, **Amt Azienda Trasporti e Mobilità e o.** (C-328/17, [EU:C:2018:958](#), n.º 53). Este acórdão foi proferido em resposta a uma questão prejudicial que tinha por objeto a interpretação do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e de fornecimentos (JO 1989, L 395, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007 (JO 2007, L 335, p. 31).

⁵⁷⁵ V. nota 5 para a referência completa da Diretiva 89/665.

Em segundo lugar, analisando o pedido de indemnização, o Tribunal recorda que, quanto à condição relativa à realidade do dano, a União só pode incorrer em responsabilidade se o demandante tiver efetivamente sofrido um prejuízo «real e certo». Por conseguinte, incumbe ao demandante apresentar ao juiz da União elementos de prova para demonstrar a existência e o alcance desse prejuízo. No caso em apreço, há que constatar que a demandante se limita a pedir a reparação de todos os danos sofridos e futuros resultantes do caráter ilegal do concurso em causa, sem apresentar elementos de prova para demonstrar a existência e o alcance desses danos. Daqui resulta que o requisito relativo à realidade do dano não está preenchido para que a União incorra em responsabilidade extracontratual ⁵⁷⁶.

Nestas condições, o Tribunal considera que há que julgar improcedente o pedido de indemnização da recorrente e que, por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na íntegra.

⁵⁷⁶ Por força do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE.

XIII. Orçamento e subvenções da União

Acórdão de 29 de junho de 2022, LA International Cooperation/Comissão (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

«Instrumento de assistência à pré-adesão — Inquérito do OLAF — Decisão da Comissão que aplica uma sanção administrativa — Exclusão dos procedimentos de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções financiadas pelo orçamento geral da União por um período de quatro anos — Inscrição com base em dados do sistema de deteção precoce e de exclusão — Regulamento Financeiro — Competência de plena jurisdição — Proporcionalidade da sanção»

Por força do Regulamento n.º 1085/2006⁵⁷⁷, a União Europeia apoia os países abrangidos pela assistência à pré-adesão, entre os quais a República da Macedónia do Norte, para que se alinhem progressivamente pelas suas normas e pelas suas políticas. No âmbito de dois programas nacionais a favor deste país, foram adjudicados dois contratos à recorrente, a LA International Cooperation Srl, e celebrados em 2013 e 2015.

Na sequência de um inquérito e de um relatório final do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sobre eventuais factos constitutivos de fraude e de corrupção cometidos pela recorrente, entre outubro de 2012 e janeiro de 2017, a instância chamada a pronunciar-se⁵⁷⁸ adotou uma recomendação. À luz dessa recomendação, a Comissão Europeia decidiu, nomeadamente, excluir a recorrente, por um período de quatro anos, da participação nos processos de adjudicação de contratos públicos e de concessão de subvenções financiadas pelo orçamento geral da União⁵⁷⁹ e ainda da participação nos processos de concessão de fundos a título do décimo primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento⁵⁸⁰. Decidindo num recurso de anulação da decisão da Comissão, o Tribunal Geral exerce pela primeira vez a sua competência de plena jurisdição para fiscalizar as

⁵⁷⁷ Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho, de 17 de julho de 2006, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (JO 2006, L 210, p. 82), artigo 1.º. Os países em causa são mencionados nos anexos I e II deste regulamento.

⁵⁷⁸ De acordo com o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013 (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), artigo 143.º

⁵⁷⁹ Nos termos do direito em vigor, a saber:

- Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO 2002, L 248, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006 (JO 2006, L 390, p. 1), artigo 93.º, aplicável a partir de 22 de agosto de 2006;
- Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (JO, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1), artigo 106.º, n.º 1, aplicável a partir de 1 de janeiro de 2013;
- Regulamento n.º 966/2012, conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929 do Parlamento Europeu, de 28 de outubro de 2015 (JO 2015, L 286, p. 1), artigo 106.º, n.º 1.

⁵⁸⁰ Regulamento (UE) 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao Décimo Primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO 2015, L 58, p. 17).

sanções decretadas pela Comissão ⁵⁸¹. Analisa ainda se a duração de quatro anos da exclusão decidida pela Comissão é apropriada e proporcional.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral refere que tem competência de plena jurisdição que o habilita, além da simples fiscalização da legalidade, a reexaminar uma decisão em que a entidade adjudicante exclui um operador económico e/ou aplica uma sanção financeira, incluindo no que respeita a reduzir ou aumentar a duração da exclusão e/ou anular a sanção financeira aplicada ou reduzir ou aumentar o seu montante.

O Tribunal aprecia se a duração da exclusão em causa tem em conta as circunstâncias atenuantes invocadas pela recorrente, a saber, a sua boa cooperação no inquérito e as medidas organizacionais que adotou posteriormente.

Em primeiro lugar, o Tribunal lembra que a entidade adjudicante que exclui um operador económico deve respeitar o princípio da proporcionalidade e, por isso, ter em conta, nomeadamente, a gravidade da situação, a sua duração, a sua eventual repetição, o dolo ou o grau de negligência ou qualquer outra circunstância atenuante, como a cooperação do referido operador e a sua contribuição para o inquérito.

Em segundo lugar, observa que os atos de corrupção e de falta profissional grave cometidos pela recorrente são muito graves pela sua própria natureza. Há que ter em conta tanto a gravidade dos factos como a gravidade da sua incidência nos interesses financeiros da União.

Em terceiro lugar, é certo que estão demonstrados os elementos invocados pela recorrente quanto à sua muito boa e completa cooperação durante as inspeções no local. Todavia, o Tribunal precisa que a recorrente tinha a obrigação de cooperar com o OLAF e que, no caso, o seu comportamento só pode ter uma fraca incidência no grau de gravidade da sanção, tendo em conta a gravidade dos factos em causa.

Em quarto lugar, o Tribunal decide não ter em conta as medidas organizacionais adotadas em 2016 pela recorrente, uma vez que apurou que não só não foi por isso que fizeram cessar o seu comportamento ilícito, que continuou até janeiro de 2017, mas, também, que essas medidas não tiveram qualquer efeito no referido comportamento durante o período em causa.

Em quinto lugar, o comportamento da recorrente tanto constituía factos de falta profissional grave, que incorrem numa medida de exclusão de cinco anos, antes de 1 de janeiro de 2016, e de três anos, após essa data, como factos de corrupção, passíveis de medidas de exclusão com uma duração máxima de cinco anos após 1 de janeiro de 2016.

Em face de todas estas constatações e circunstâncias, o Tribunal considera que uma exclusão com a duração de quatro anos é adequada e proporcional.

⁵⁸¹ Nos termos do artigo 108.º, n.º 11, do Regulamento n.º 966/2012, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2015/1929.

XIV. Acesso aos documentos das instituições

1. Exceção relativa à proteção dos processos judiciais

Acórdão de 12 de outubro de 2022, Saure/Comissão (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Correspondência da Comissão com a AstraZeneca e as autoridades alemãs relativa às quantidades e aos prazos de entrega das vacinas contra a COVID-19 — Exceção relativa à proteção dos processos judiciais — Documentos que foram apresentados no âmbito de um processo judicial que já tinha terminado no momento em que foi adotada a decisão que recusou conceder acesso aos documentos — Exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo — Exceção relativa à proteção dos interesses comerciais de um terceiro»

O recorrente, Hans-Wilhelm Saure, é um jornalista que trabalha para o jornal diário alemão *Bild*. No início de 2021, Hans-Wilhelm Saure apresentou um pedido de acesso ⁵⁸² a cópias de toda a correspondência trocada desde 1 de abril de 2020 entre a Comissão, e, por um lado, a sociedade AstraZeneca plc ou as suas filiais, bem como, por outro as autoridades federais alemãs, a respeito nomeadamente das quantidades e dos prazos de entrega das vacinas contra a COVID-19 vendidas por esta sociedade.

A Comissão, num primeiro momento, identificou vários documentos cujo acesso devia ser recusado ao abrigo da exceção relativa à proteção dos processos judiciais ⁵⁸³, uma vez que se encontrava pendente no Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas, Bélgica) uma ação judicial que opunha a União Europeia à AstraZeneca. Tendo sido posto termo a esta ação na sequência de um acordo a que as partes chegaram, a Comissão, num segundo momento, depois de ter reexaminado o pedido do recorrente, adotou uma segunda decisão que substituiu a primeira. Nesta nova decisão, a Comissão indicou que a exceção relativa à proteção dos processos judiciais se aplicava total ou parcialmente a vários documentos abrangidos pelo pedido de acesso do recorrente. Por outro lado, recusou conceder acesso a certos documentos ao abrigo da proteção da vida privada e da integridade do indivíduo ou da proteção dos interesses comerciais ⁵⁸⁴ ou ainda da presunção geral de confidencialidade ao abrigo desta última exceção.

Tendo sido interposto recurso de anulação, nomeadamente contra a segunda decisão da Comissão, o Tribunal Geral pronuncia-se sobre a aplicação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais, e, especialmente, sobre o dever de cooperação leal com as autoridades judiciárias dos Estados-Membros. O Tribunal conclui pela ilegalidade da aplicação desta exceção ao caso concreto e, conseqüentemente, anula parcialmente a segunda decisão.

⁵⁸² Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁸³ Exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

⁵⁸⁴ Exceções previstas, respetivamente, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

Apreciação do Tribunal Geral

A título preliminar, o Tribunal Geral recorda que a aplicação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais não se opõe à divulgação dos documentos enquanto persistir, em relação ao seu conteúdo, um risco de violação de um processo judicial. Esta proteção explica-se pela necessidade de serem assegurados, por um lado, o respeito pelo princípio de igualdade de armas, nomeadamente para evitar que críticas sobre a posição de uma instituição num litígio, constante de um documento divulgado, influenciem indevidamente a referida posição e, por outro, a boa administração da justiça e a integridade do processo jurisdicional, para garantir, ao longo do referido processo, que os debates entre as partes e a deliberação do órgão jurisdicional em causa sobre o processo que lhe foi submetido decorram com toda a serenidade, sem pressões externas sobre a atividade judicial.

No caso concreto, primeiro, o Tribunal constata que, na data em que a segunda decisão foi adotada, já tinha sido encerrado o processo judicial suscetível de justificar a aplicação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais. Ora, o Tribunal recorda que é certo que um documento que não foi elaborado no contexto de um processo judicial específico pode ser protegido se, na data em que for apresentada a resposta ao pedido de acesso, esse documento já tiver sido apresentado no âmbito desse processo judicial. No entanto, o legislador da União não excluiu a atividade contenciosa das instituições do direito de acesso dos cidadãos e semelhante documento pode ser protegido à luz apenas do seu conteúdo.

Segundo, para avaliar se a exceção relativa à proteção dos processos judiciais já não podia justificar a recusa de acesso aos documentos controvertidos depois de este processo ter sido encerrado no Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Língua Francesa de Bruxelas), o Tribunal examina se, atendendo ao conteúdo dos documentos em causa, a Comissão provou que a respetiva divulgação continuaria a prejudicar esse processo. Ora, o Tribunal constata que a Comissão não explicou de que forma esse acesso podia continuar a prejudicar de forma concreta e efetiva o processo judicial.

Do mesmo modo, no que se refere à necessidade de garantir o respeito pela integridade dos processos judiciais, o Tribunal constata que os debates entre as partes e a deliberação do órgão jurisdicional em causa sobre a ação decorreram com total serenidade, sem que a atividade jurisdicional tenha sofrido pressões externas. Por outro lado, não indica que estava pendente mais nenhum processo judicial, nem sequer que estava iminente uma propositura de uma ação, no momento em que a segunda decisão recorrida foi adotada, em cujo âmbito argumentos elaborados no âmbito do processo findo podiam ter sido utilizados em apoio da posição jurídica defendida pela Instituição.

Terceiro, o Tribunal rejeita o argumento da Comissão segundo o qual, ao abrigo do princípio da cooperação leal com o órgão jurisdicional nacional que conheceu do processo, estava obrigada a recusar o acesso a estes últimos para respeitar as exigências previstas no Code judiciaire belge (Código de Processo Civil belga)⁵⁸⁵. Ao abrigo das referidas exigências, uma parte num processo judicial não pode divulgar segredos comerciais ou um putativo segredo comercial de que tomou conhecimento devido à sua participação no processo, inclusivamente depois de ter sido posto termo a este, quando o juiz tenha decidido que esse segredo deve permanecer confidencial.

Com efeito, desde logo, o Tribunal constata que estes requisitos decorrem de disposições que transpuseram a Diretiva relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais

⁵⁸⁵ Artigo 871.º *bis* do Code judiciaire belge.

contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais ⁵⁸⁶. Ora, desta diretiva resulta que a Comissão não pode invocar em seu benefício uma disposição do direito nacional que a transpõe para se eximir às suas obrigações em matéria de acesso aos documentos.

Em seguida, por um lado, o Tribunal constata que os documentos controvertidos estavam na posse da Comissão antes de este processo se ter iniciado. Por outro, o órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer do processo não adotou nenhuma decisão ao abrigo das disposições do Code judiciaire belge acima referidas. Com efeito, foram as próprias partes que chegaram a um acordo nos termos do qual determinados documentos apresentados no decurso da instância deviam permanecer confidenciais. Nestas condições, a Comissão não pode, através de um simples acordo celebrado com uma entidade terceira, restringir o direito de um cidadão da União de aceder aos documentos que estavam na sua posse e assim contornar a obrigação que lhe incumbe, salvo exceções, de conceder acesso a esses documentos. Neste contexto, a Comissão também não pode invocar o seu dever de cooperação leal com as autoridades judiciais dos Estados-Membros para justificar recusar o acesso a esses documentos.

Por último, o Tribunal salienta que a finalidade das disposições do Code judiciaire belge em causa, na medida em que visam proteger segredos comerciais, é diferente da finalidade que é protegida por disposições que pretendem assegurar o respeito pelo princípio da igualdade de armas, bem como o da boa administração e o da integridade dos processos judiciais. Assim, o mero facto de os documentos controvertidos conterem segredos comerciais não permite explicar de que forma o acesso a esses documentos pode de forma concreta e efetiva continuar a prejudicar o processo judicial que já estava findo quando a segunda decisão recorrida foi adotada.

2. Exceção relativa às atividades de inspeção, inquérito e auditoria

Acórdão de 28 de setembro de 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos ao inquérito contra o antigo primeiro-ministro da República Checa por utilização abusiva de fundos europeus e potenciais conflitos de interesses — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção de objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria — Perda parcial do interesse em agir — Não conhecimento parcial do mérito — Dever de fundamentação»

A recorrente, Agrofert, a.s., é uma sociedade *holding* checa que controla mais de 230 sociedades ativas em diversos setores da economia, como a agricultura, a produção de géneros alimentícios, a indústria química ou os meios de comunicação social. Inicialmente, foi constituída por Andrej Babiš, que foi primeiro-ministro da República Checa de 2017 a 2021. Numa Resolução do Parlamento ⁵⁸⁷ sobre a reabertura do processo judicial contra o primeiro-ministro da República Checa por utilização indevida de fundos da UE e potenciais conflitos de interesses, afirmava-se que este continuava a

⁵⁸⁶ Artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais (JO 2016, L 157, p. 1).

⁵⁸⁷ Resolução 2019/2987 (RSP) do Parlamento, de 19 de junho de 2020, sobre a reabertura do processo judicial contra o primeiro-ministro da República Checa por utilização indevida de fundos da UE e potenciais conflitos de interesses (JO 2021, C 362, p. 37).

controlar o grupo Agrofert após a sua designação como primeiro-ministro. Considerando esta afirmação imprecisa e pretendendo conhecer as fontes e as informações detidas pelo Parlamento antes de adotar esta resolução, a recorrente apresentou a este último um pedido de acesso a vários documentos ⁵⁸⁸. Na sua resposta inicial de 14 de setembro de 2020, o Parlamento identificou certos documentos como estando publicamente acessíveis e recusou o acesso a uma carta da Comissão ao primeiro-ministro checo e a um relatório final de auditoria da Comissão relativo a uma auditoria sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo em vigor na República Checa para evitar os conflitos de interesses ⁵⁸⁹. Em resposta a um pedido confirmativo, o Parlamento, por Decisão de 15 de janeiro de 2021 ⁵⁹⁰, confirmou a sua recusa de acesso a esses dois documentos com fundamento na exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001 ⁵⁹¹.

Chamado a conhecer de um recurso de anulação desta decisão, o Tribunal Geral, por um lado, constata a perda de interesse em agir da recorrente contra a decisão de recusa do Parlamento de lhe dar acesso ao relatório final de auditoria da Comissão e, por outro, nega provimento ao recurso da decisão de recusa de acesso à carta da Comissão ao primeiro-ministro checo.

Apreciação do Tribunal Geral

Num primeiro momento, o Tribunal Geral aprecia se, na sequência da publicação pela Comissão do seu relatório final de auditoria, a recorrente manteve o seu interesse em agir, na medida em que o seu pedido de anulação tem por objeto a recusa de acesso, pelo Parlamento, a esse relatório.

Constata que, na sequência da publicação do referido relatório, a recusa do Parlamento de conceder acesso a esse documento deixa de produzir efeitos na medida em que o autor do documento, a Comissão, decidiu torná-lo acessível ao público, e que a anulação da decisão impugnada, na parte em que recusa o acesso ao referido relatório, não acarreta nenhuma consequência suplementar em relação à divulgação desse documento e não pode proporcionar um benefício à recorrente.

Estas constatações não são postas em causa pelo facto de a Comissão não ter publicado a versão integral do relatório final de auditoria. Com efeito, o Tribunal recorda que um pedido de acesso tem por efeito tornar o documento em causa acessível ao público e só pode conduzir à divulgação da sua versão pública. A este respeito, salienta que, para decidir não tornar acessíveis ao público determinados dados contidos no relatório final de auditoria, a Comissão não se baseou na exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria prevista no Regulamento n.º 1049/2001, mas nas exigências relativas à proteção de determinadas informações, tais como dados pessoais ou segredos comerciais. Daí deduz que a anulação da decisão de recusa do

⁵⁸⁸ Ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁸⁹ Em conformidade com os artigos 72.º a 75.º e 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320).

⁵⁹⁰ Decisão A(2019) 8551 C (D 300153) do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2021, pela qual este recusou à recorrente o acesso a dois documentos relativos ao inquérito contra o antigo primeiro-ministro da República Checa por utilização abusiva de fundos europeus e potenciais conflitos de interesses.

⁵⁹¹ Exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.

Parlamento de conceder acesso ao relatório final de auditoria, com fundamento na exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001, não tem por efeito tornar esses dados públicos, uma vez que o Parlamento não é o autor do referido relatório e não pode, assim, ir além da divulgação concedida pela Comissão, autora desse documento. Por conseguinte, devido à publicação do relatório final de auditoria, a recorrente obteve o único benefício que o seu recurso lhe poderia ter proporcionado.

O Tribunal acrescenta que o facto de a recorrente ter optado por pedir o acesso ao relatório final de auditoria ao Parlamento e não à instituição que dele é autora não pode levar a considerar que a publicação desse documento pela Comissão constitui uma divulgação por um «terceiro», quando esta última é a sua autora.

Conclui pela perda de interesse em agir da recorrente contra a decisão impugnada na parte em que o Parlamento recusou o acesso ao relatório final de auditoria.

Num segundo momento, o Tribunal analisa o pedido de anulação parcial da decisão impugnada, na medida em que o Parlamento recusou à recorrente o acesso à carta da Comissão.

Em primeiro lugar, julga improcedente o primeiro fundamento, que tem por objeto a violação da exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria prevista pelo Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que o Parlamento não demonstrou que as condições de recusa de acesso à carta da Comissão eram respeitadas.

A este propósito, o Tribunal considera que, no caso em apreço, o objetivo da atividade de inquérito da Comissão, designadamente, assegurar a conformidade dos sistemas de controlo e de gestão de um Estado-Membro com o direito da União, não tinha sido alcançado com a adoção da carta de seguimento da Comissão. Com efeito, este objetivo não pode ser limitado apenas à análise dos sistemas instituídos pelo Estado-Membro em causa; a execução, por este último, das recomendações formuladas pela Comissão no seu relatório de auditoria constitui igualmente uma etapa para a sua realização. Assim, a proteção dos objetivos das atividades de inquérito assegurada por esta exceção não termina com a adoção do referido relatório nem com a adoção da carta de seguimento através do qual a Comissão assegura o seguimento das recomendações formuladas no referido relatório. Em ambos os casos são abertas fases de troca de correspondência com o Estado-Membro, uma sobre as recomendações iniciais, outra sobre as recomendações que continuam pendentes, as quais fazem parte das atividades de inquérito abrangidas por esta exceção.

Por outro lado, o Tribunal rejeita o argumento da recorrente de que o Parlamento não demonstrou que a divulgação da carta da Comissão podia prejudicar o inquérito. Com efeito, por um lado, para demonstrar a ligação entre a carta da Comissão e o inquérito de auditoria em causa, o Parlamento devia unicamente demonstrar que essa carta fazia parte dos documentos relativos às atividades do inquérito em curso. Por outro lado, a fundamentação que figura na decisão impugnada é suficiente para explicar a razão pela qual a divulgação da carta da Comissão era suscetível de prejudicar o objetivo das atividades do inquérito de auditoria, tanto mais que, estando o primeiro-ministro checo diretamente implicado, era importante respeitar a confidencialidade do diálogo entre este último e a Comissão.

Em segundo lugar, o Tribunal julga improcedente o segundo fundamento, relativo à não tomada em consideração da existência de um interesse público superior que justifique a divulgação da carta da Comissão. Com efeito, é certo que a própria existência dos direitos de defesa tem interesse geral. Todavia, o facto de esses direitos se manifestarem no caso em apreço através do interesse subjetivo da recorrente em se defender das acusações sérias formuladas pelo Parlamento contra si implica que o interesse invocado pela recorrente não é um interesse geral, mas um interesse privado, pelo que esta última não demonstrou que existia um interesse público superior que justificasse a divulgação da carta da Comissão.

3. Exceção relativa à proteção do processo decisório

Acórdão de 14 de setembro de 2022, *Pollinis France/Comissão* (T-371/20 e T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal — Documento de orientação da EFSA relativo à avaliação dos riscos dos produtos fitofarmacêuticos para as abelhas — Posições individuais dos Estados-Membros — Recusa de acesso — Artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 — Exceção relativa à proteção do processo decisório»

A recorrente, *Pollinis France*, é uma organização não governamental francesa que opera em defesa do ambiente e cujo objetivo é proteger as abelhas selvagens e comuns e promover a agricultura sustentável com o intuito de ajudar a preservar polinizadores.

Em 27 de janeiro e 8 de abril de 2020, a recorrente apresentou à Comissão Europeia dois pedidos de acesso ⁵⁹² a certos documentos relativos ao documento de orientação da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) sobre a avaliação dos riscos dos produtos fitofarmacêuticos para as abelhas, adotado por esta última em 27 de junho de 2013 (a seguir «documento de orientação sobre as abelhas de 2013»).

Por duas decisões de 19 de junho de 2020 e de 21 de julho de 2020 ⁵⁹³, a Comissão recusou à recorrente o acesso a certos documentos e concedeu-lhe um acesso parcial a alguns outros documentos relativos ao documento de orientação sobre as abelhas de 2013 (a seguir «decisões impugnadas»). As recusas de acesso baseavam-se na exceção relativa à proteção da vida privada e da integridade do indivíduo ⁵⁹⁴ e na relativa à proteção do processo decisório em curso, ambas previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001 ⁵⁹⁵.

A recorrente interpôs no Tribunal Geral dois recursos de anulação das decisões impugnadas.

Com o seu acórdão proferido em secção alargada, o Tribunal Geral anula essas decisões na medida em que recusam o acesso aos documentos pedidos com fundamento na exceção relativa à proteção do processo decisório em curso. Nessa ocasião, pronuncia-se sobre a qualificação de um processo decisório como estando em curso ou encerrado e sobre o acesso a documentos que fazem referência às posições individuais dos Estados-Membros expressas no âmbito de um comité de comitologia.

Apreciação do Tribunal Geral

Antes de analisar o mérito dos recursos, o Tribunal Geral precisa, antes de mais, o objeto do recurso de anulação da Decisão da Comissão de 19 de junho de 2020.

⁵⁹² Ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43) e do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13).

⁵⁹³ Decisões da Comissão C (2020) 4231 final, de 19 de junho de 2020, e C (2020) 5120 final, de 21 de julho de 2020.

⁵⁹⁴ Artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

⁵⁹⁵ Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento 1049/2001.

No caso em apreço, essa decisão substituiu a decisão tácita de indeferimento, fornecendo uma resposta expressa ao pedido confirmativo apresentado pela recorrente em 25 de março de 2020. A recorrente apresentou um articulado de adaptação da petição ⁵⁹⁶ com vista a que o recurso fosse doravante considerado um pedido de anulação dessa decisão expressa.

O Tribunal salienta que o articulado de adaptação não deve substituir integralmente a petição, mas deve conter os pedidos adaptados e, sendo caso disso, os fundamentos e argumentos adaptados, bem como as provas e os oferecimentos de prova relacionados com a adaptação dos pedidos ⁵⁹⁷. Ora, no caso em apreço, o articulado de adaptação completava a petição, o que correspondia à compreensão comum das partes. Assim, o Tribunal considera que o recurso em causa tinha por objeto um pedido de anulação da Decisão da Comissão de 19 de junho de 2020.

Quanto ao mérito, em primeiro lugar, o Tribunal verifica se a Comissão aplicou corretamente a exceção relativa à proteção do processo decisório em curso. A este respeito, observa que o processo decisório a que os documentos pedidos se referem não podia ser considerado em curso no momento da adoção das decisões impugnadas. Com efeito, o Tribunal salienta que, no referido momento, nenhum processo decisório visava aplicar o referido documento de orientação sobre as abelhas de 2013 e que, pelo contrário, a Comissão tinha decidido, implícita mas necessariamente, não aplicar o documento de orientação sobre as abelhas de 2013 e tinha mesmo solicitado expressamente à EFSA a sua revisão. Uma vez que essa revisão, que ainda decorria no momento da adoção das decisões impugnadas, fez com que fosse impossível determinar o conteúdo do eventual documento revisto, a forma da sua eventual adoção e o procedimento que seria eventualmente seguido para esse efeito, o Tribunal considera que a mesma implica a própria falta de objeto de um processo decisório da Comissão no momento da adoção das decisões impugnadas.

Por outro lado, o Tribunal sublinha que a revisão parece ter sido contemplada devido à impossibilidade de adotar o documento de orientação sobre as abelhas de 2013 e na perspetiva de permitir uma aceitação rápida de um «documento de orientação sobre as abelhas revisto».

Daí resulta, segundo o Tribunal, que processo decisório da Comissão que tem por objeto o documento de orientação sobre as abelhas de 2013 tinha sido encerrado no momento da adoção das decisões impugnadas e que, conseqüentemente, a Comissão não podia validamente basear as referidas decisões na exceção destinada a proteger o processo decisório da instituição relativo a uma questão sobre a qual esta não tenha ainda decidido.

Em segundo lugar, admitindo que a referida exceção seja aplicável, o Tribunal examina os fundamentos apresentados pela Comissão nas decisões impugnadas. A este respeito, na medida em que a Comissão indicou, nas decisões impugnadas, que certas disposições do modelo de regulamento interno ⁵⁹⁸ excluem expressamente as posições individuais dos Estados-Membros do acesso ao público, o Tribunal salienta que os comités estão sujeitos às mesmas regras que a Comissão no que respeita ao acesso do público aos documentos, isto é, às regras do Regulamento n.º 1049/2001, e que não existem regras específicas sobre o acesso do público aos documentos

⁵⁹⁶ Em conformidade com o artigo 86.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, quando um ato cuja anulação é pedida é substituído por outro com o mesmo objeto, o recorrente pode, antes do encerramento da fase oral do processo ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, adaptar a petição para ter em conta este elemento novo, introduzindo a referida adaptação por requerimento separado e dentro do prazo previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, no qual pode ser pedida a anulação do ato que justifica a adaptação da petição.

⁵⁹⁷ Artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

⁵⁹⁸ Modelo de regulamento interno dos comités (JO 2011, C 206, p. 11, a seguir «modelo de regulamento interno»), adotado pela Comissão.

relativos aos trabalhos dos comités ⁵⁹⁹. Assim, as disposições do modelo de regulamento interno invocadas pela Comissão nas decisões impugnadas não podem permitir proteger as posições individuais expressas pelos Estados-Membros além do previsto no Regulamento n.º 1049/2001 ⁶⁰⁰.

Além disso, resulta da jurisprudência ⁶⁰¹ que a regulamentação da União em matéria de acesso aos documentos não pode justificar que uma instituição recuse, por princípio, o acesso a documentos que digam respeito aos seus debates, em virtude de eles conterem informações relativas à posição tomada pelos representantes dos Estados-Membros. Daí decorre que, no que respeita ao acesso do público aos documentos inerentes aos trabalhos dos comités de comitologia, a Comissão não pode considerar que o quadro jurídico pertinente exclui, por princípio, o acesso do público às posições individuais dos Estados-Membros.

Além disso, o Tribunal observa que as disposições do modelo de regulamento interno invocadas pela Comissão nas decisões impugnadas não podem ser interpretadas no sentido de que excluem o acesso do público, mediante pedido, às posições individuais dos Estados-Membros. O Tribunal precisa que a circunstância de, segundo o modelo de regulamento interno, a ata sumária dos trabalhos dos comités não mencionar a posição individual dos Estados-Membros não é pertinente em matéria de acesso aos documentos e não pode, portanto, prejudicar o acesso do público, mediante pedido, a documentos que façam referência a tais posições individuais.

Assim, o Tribunal conclui que, contrariamente ao que foi defendido pela Comissão nas decisões impugnadas, os procedimentos de comitologia e, em especial o modelo de regulamento interno, não exigem, enquanto tais, que o acesso a documentos que fazem referência à posição individual dos Estados-Membros seja recusado a fim de proteger o processo decisório do comité em causa ⁶⁰², o que não impede a Comissão, em casos devidamente justificados, de recusar o acesso a documentos relativos à posição individual dos Estados-Membros no âmbito do referido comité quando existe o risco de a respetiva divulgação violar concretamente os interesses protegidos pelas exceções previstas pelo Regulamento n.º 1049/2001 ⁶⁰³.

Após ter examinado os outros fundamentos apresentados pela Comissão nas decisões impugnadas, o Tribunal considera que tais argumentos não permitiam demonstrar essa violação e, por conseguinte, sustentar a invocação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, mesmo admitindo que esta seja aplicável ao caso em apreço.

Por conseguinte, o Tribunal conclui que, nas decisões impugnadas, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 ao recusar a divulgação dos documentos pedidos com o fundamento de que daí resultaria um prejuízo grave para o processo decisório em curso.

⁵⁹⁹ V. considerando 19 e artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO 2011, L 55, p. 13).

⁶⁰⁰ Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento 1049/2001.

⁶⁰¹ V., neste sentido, Acórdão de 10 de outubro de 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Comissão* (T-111/00, [EU:T:2001:250](#), n.º 52 e jurisprudência referida).

⁶⁰² Na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

⁶⁰³ Artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

XV. Função pública

1. Inexistência de litígio entre a União e um dos seus agentes

Despacho de 13 de junho de 2022, Mendes de Almeida/Conselho (T-334/21,
[EU:T:2022:375](#))

«Função pública — Nomeação dos Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia — Nomeação de um dos candidatos designados por Portugal — Inexistência de litígio entre a União e um dos seus agentes, dentro dos limites e das condições estabelecidas pelo Estatuto e pelo ROA — Artigo 270.º TFUE — Incompetência manifesta»

Em 12 de outubro de 2017, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento 2017/1939 que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia ⁶⁰⁴. Este regulamento institui a Procuradoria Europeia enquanto órgão da União Europeia e estabelece as normas relativas ao seu funcionamento.

Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento 2017/1939, cada Estado-Membro participante nessa cooperação reforçada deve designar três candidatos para o cargo de Procurador Europeu. O artigo 16.º, n.º 2, deste regulamento prevê que, após receção de parecer fundamentado do comité de seleção ⁶⁰⁵ responsável pela elaboração de uma lista restrita de candidatos, o Conselho seleciona e nomeia um dos candidatos para o cargo de Procurador Europeu do Estado-Membro em causa. O mesmo artigo prevê igualmente que, se o comité de seleção considerar que um candidato não preenche as condições exigidas para desempenhar as funções de Procurador Europeu, o Conselho fica vinculado por esse parecer. Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, do referido regulamento, o Conselho, deliberando por maioria simples, seleciona e nomeia os Procuradores Europeus para um mandato de seis anos, não renovável e pode decidir prorrogar esse mandato por três anos, no máximo, no final do mandato de seis anos.

O artigo 96.º, n.º 1, do Regulamento 2017/1939 prevê, por seu turno, que o Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir «ROA») são aplicáveis, nomeadamente, aos Procuradores Europeus, «[s]alvo disposição em contrário do presente regulamento».

Em 23 de abril de 2019, na sequência do processo de seleção nacional, foram selecionados os três candidatos ao cargo de Procurador Europeu que deviam ser designados pela República Portuguesa. A recorrente, Ana Carla Mendes de Almeida, foi um desses candidatos. Os nomes destes três candidatos, classificados por ordem alfabética, foram comunicados ao comité de seleção.

Em 18 de novembro de 2019, após ter ouvido os referidos candidatos, o comité de seleção enviou o seu parecer fundamentado ao Conselho, tendo indicado uma ordem de preferência a seu respeito, a saber: a recorrente, seguida dos outros dois candidatos.

⁶⁰⁴ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO 2017, L 283, p. 1).

⁶⁰⁵ Referido no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento 2017/1939.

Em 27 de julho de 2020, o Conselho adotou a Decisão de Execução 2020/1117⁶⁰⁶, que nomeia os procuradores europeus da Procuradoria Europeia, e nomeadamente J. E. Moreira Alves d'Oliveira Guerra, a partir de 29 de julho de 2020 (a seguir «decisão recorrida»).

Em 22 de outubro de 2020, a recorrente apresentou ao Conselho, ao abrigo do artigo 90.º do Estatuto, uma reclamação da decisão recorrida. Por Decisão de 8 de março de 2021, a autoridade investida do poder de nomeação do Conselho (a seguir «AIPN») considerou esta reclamação manifestamente inadmissível por não ter competência para lhe dar provimento (a seguir «decisão de indeferimento da reclamação»).

Em seguida, a recorrente interpôs um recurso ao abrigo do artigo 270.º TFUE com vista à anulação da decisão recorrida, na parte em que nomeia J. E. Moreira Alves d'Oliveira Guerra Procurador Europeu da Procuradoria Europeia e indefere a sua candidatura, bem como da decisão de indeferimento da reclamação.

O Tribunal Geral nega provimento ao recurso e apresenta precisões a respeito da base jurídica com fundamento na qual deve ser interposto um recurso relativo à nomeação dos Procuradores Europeus, a saber, o artigo 263.º TFUE, e não o artigo 270.º TFUE. Este último artigo cria uma via de recurso para o contencioso da função pública distinta das vias gerais de recurso como o recurso de anulação regulado pelo artigo 263.º TFUE.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral indica, antes de mais, que resulta dos termos do artigo 270.º TFUE que a competência aí prevista abrange qualquer litígio entre a União e os seus agentes, dentro dos limites e condições estabelecidas pelo Estatuto e pelo ROA.

O Tribunal Geral prossegue recordando que o conceito de litígio entre a União e os seus agentes é entendido pela jurisprudência em sentido amplo, o que leva a examinar nesse âmbito os litígios relativos a pessoas que não têm a qualidade de funcionário nem a de agente, mas que o afirmam ser. É o caso das pessoas que são candidatas a um cargo cujas condições de nomeação são estabelecidas pelo Estatuto ou pelo ROA.

Em seguida, o Tribunal salienta que, quanto à Procuradoria Europeia, nem todas as disposições do Estatuto lhe são aplicáveis *per se*. Relativamente aos Procuradores Europeus, só as condições de emprego e de remuneração são abrangidas pelo ROA e pela competência da autoridade habilitada a celebrar contratos de recrutamento da Procuradoria Europeia. O mesmo não sucede com as condições e com os procedimentos que conduzem à sua nomeação.

Uma vez que estas últimas condições e procedimentos não são estabelecidos pelo Estatuto nem pelo ROA, mas pelo artigo 16.º do Regulamento 2017/1939, que estabelece, a este respeito, um procedimento específico com modalidades próprias, os litígios que lhes dizem respeito não podem ser considerados litígios entre a União e um dos seus agentes, na aceção do artigo 270.º TFUE. O Tribunal é, portanto, manifestamente incompetente para conhecer do presente recurso da decisão de nomeação de um Procurador Europeu com base neste último artigo.

Por outro lado, uma vez que a decisão recorrida não é uma decisão resultante do Estatuto e do ROA, não se pode considerar que a reclamação que lhe foi apresentada pela recorrente contra essa decisão e a decisão adotada pelo Conselho que indefere essa reclamação possam ser abrangidas

⁶⁰⁶ Decisão de Execução (UE) 2020/1117 do Conselho, de 27 de julho de 2020, que nomeia os Procuradores Europeus da Procuradoria Europeia (JO 2020, L 244, p. 18).

pelo Estatuto e pelo ROA. O Tribunal também é, portanto, manifestamente incompetente para conhecer da decisão de indeferimento da reclamação.

É ao recorrente que cabe escolher o fundamento jurídico do seu recurso, e não ao juiz da União escolher ele próprio a base legal mais apropriada. Ora, não é possível considerar que o presente recurso foi interposto com fundamento no artigo 263.º TFUE, uma vez que a recorrente invocou expressamente o artigo 270.º TFUE.

Quanto à decisão de indeferimento da reclamação, em todo o caso e admitindo que a recorrente tenha pretendido interpor recurso dessa decisão ao abrigo do artigo 263.º TFUE, o Tribunal constata, nomeadamente, pelas mesmas razões, que a AIPN não era competente para conhecer da reclamação contra a decisão de nomeação apresentada pela recorrente com base no artigo 90.º do Estatuto. Foi, por conseguinte, com razão que a AIPN indeferiu essa reclamação e, portanto, o recurso é, de todo o modo, manifestamente improcedente a este respeito.

2. Subsídio de reinstalação

Acórdão de 7 de setembro de 2022, LR/BEI (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

«Função pública — Pessoal do BEI — Remuneração — Subsídio de reinstalação — Estabelecimento da residência do agente no seu próprio lar após a cessação das suas funções — Artigo 13.º, primeiro parágrafo, segundo travessão, das disposições administrativas aplicáveis ao pessoal do BEI — Conceito de lar ("foyer") — Interpretação literal segundo uma versão linguística preponderante — Competência de plena jurisdição — Litígio de carácter pecuniário — Admissibilidade»

LR, antigo agente do Banco Europeu de Investimento (BEI), solicitou a este o pagamento de um subsídio de reinstalação com o fundamento de que, posteriormente à sua passagem à reforma, se tinha mudado para fora do seu local de afetação.

O BEI indeferiu este pedido com o fundamento de que LR era proprietário da casa em que se tinha reinstalado e que, por esse facto, não preenchia os requisitos de concessão do subsídio de reinstalação após a cessação de funções prevista no artigo 13.º das disposições administrativas aplicáveis ao pessoal do BEI (a seguir «disposições administrativas»). Tendo sido igualmente indeferido o pedido de LR para a reapreciação deste indeferimento, este interpôs no Tribunal Geral um recurso destinado, por um lado, à anulação da decisão que lhe recusou o benefício do subsídio de reinstalação e, por outro, à condenação do BEI no pagamento desse subsídio.

Este recurso foi julgado procedente pelo Tribunal Geral, que, decidindo em secção alargada, precisa os requisitos de concessão do subsídio de reinstalação após a cessação de funções nos termos do artigo 13.º das disposições administrativas. Neste contexto, o Tribunal também acrescentou precisões quanto à interpretação desta norma de carácter geral adotada pelo BEI em caso de disparidade linguística.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral começa por constatar que, embora o artigo 13.º das disposições administrativas preveja o pagamento de um subsídio fixo de reinstalação a favor de um agente do BEI que mudou o seu local de residência, após a cessação de funções, para o estabelecer a uma distância de, pelo menos, 50 quilómetros do seu último local de afetação, o benefício desse subsídio está, no entanto, subordinado à condição de o agente em questão não ter estabelecido a sua residência no seu próprio lar.

No que diz respeito à interpretação literal desta disposição, o Tribunal salienta a inexistência de uma definição dos conceitos de «résidence» e de «foyer» nas disposições administrativas e a possibilidade

de interpretar de modo diferente, por um lado, a expressão «propre foyer» utilizada na versão francesa do artigo 13.º das disposições administrativas e, por outro, a expressão «own home» adotada na versão inglesa.

Depois de ter recordado a jurisprudência constante segundo a qual, em caso de disparidade entre as diversas versões linguísticas de um texto do direito da União, a disposição em causa deve, em princípio, ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento ⁶⁰⁷, o Tribunal derroga esta jurisprudência, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, na medida em que, por um lado, o artigo 13.º das disposições administrativas resulta de uma proposta redigida e adotada em francês, e, por outro, o BEI optou por indicar expressamente, no último parágrafo da introdução das disposições administrativas, que, nomeadamente a versão inglesa das referidas disposições, era «uma tradução da versão original francesa».

Assim, o Tribunal decide, para determinar de forma objetiva a intenção do autor da disposição controvertida no momento da sua adoção, interpretar os termos do artigo 13.º das disposições administrativas em conformidade com o seu sentido habitual na versão linguística preponderante, no caso em apreço, a língua francesa.

A este respeito, o Tribunal precisa que, em língua francesa, o conceito de «foyer» designa o local onde é feito o fogo e, por extensão, o lugar onde reside a família de uma pessoa, ao passo que o termo «résidence» designa o lugar ou a morada em que uma pessoa está estabelecida. Resulta assim da redação do artigo 13.º das disposições administrativas que o pagamento do subsídio fixo de reinstalação está excluído quando a nova morada do antigo agente coincide com a casa onde reside a sua família. Uma vez que a habitação detida por uma pessoa não corresponde nem necessária nem sistematicamente ao local de residência dos membros da família dessa pessoa, decorre de uma interpretação literal desta disposição que o pagamento do subsídio de reinstalação só está excluído quando o agente em questão transfere a sua residência habitual para o local onde residem os membros da sua família, e não quando a casa na qual o agente se reinstala lhe pertence.

Esta interpretação literal do artigo 13.º das disposições administrativas é corroborada pela sua interpretação sistemática. Com efeito, os outros artigos das disposições administrativas empregam o termo «foyer» para designar o local onde residem habitualmente os membros da família do agente, e não a casa de que o agente é proprietário.

O Tribunal observa, por outro lado, que o artigo 5.º, n.º 4, do anexo VII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») contém uma cláusula de exclusão do direito ao subsídio de instalação que, segundo a jurisprudência ⁶⁰⁸, é aplicável no caso de o funcionário ser colocado no local onde já reside a sua família e se instala com ela. Ora, ao mesmo tempo que confirma que o BEI dispõe de uma autonomia funcional para a determinação do regime aplicável aos membros do seu pessoal, o Tribunal considera que esta instituição não demonstrou em que medida a sua autonomia funcional é violada por uma aplicação analógica desta jurisprudência à cláusula de exclusão do direito ao subsídio de reinstalação prevista pelo artigo 13.º, primeiro parágrafo, segundo travessão, das disposições administrativas.

Por último, o Tribunal salienta que a interpretação teleológica do artigo 13.º das disposições administrativas confirma esta interpretação literal e sistemática do referido artigo.

⁶⁰⁷ Acórdão de 21 de dezembro de 2021, *Trapeza Peiraios* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#), n.º 32 e jurisprudência referida).

⁶⁰⁸ Acórdão de 18 de novembro de 2015, *FH/Parlamento* (F-26/15, [EU:F:2015:137](#), n.º 35).

A finalidade do subsídio de reinstalação consiste em cobrir e atenuar os encargos decorrentes da reinstalação do antigo funcionário ou agente num novo meio por um período indeterminado, mas bastante longo, devido à mudança da sua residência principal após a cessação definitiva das suas funções.

É certo que a circunstância de o agente, por ocasião da cessação das suas funções, se reinstalar numa casa de que é proprietário ou coproprietário é suscetível de reduzir determinadas despesas ligadas à sua reinstalação. Todavia, não se pode deduzir dessa circunstância uma presunção geral segundo a qual a integração do agente em questão num ambiente diferente do seu último local de afetação não o exporia a nenhuma despesa.

À luz do que precede, o Tribunal declara que, ao recusar a LR o benefício do subsídio de reinstalação pelo facto de ser proprietário da casa em que se instalou, o BEI violou o artigo 13.º das disposições administrativas. Por conseguinte, o Tribunal anula esta decisão do BEI.

Além disso, o Tribunal aplica por analogia o artigo 91.º, n.º 1, do Estatuto, que, nos litígios de carácter pecuniário dirigidos pelos agentes contra uma instituição, confere ao juiz da União a competência de plena jurisdição, e julgando procedentes os pedidos de LR, condena assim o BEI no pagamento do subsídio de reinstalação, acrescido de juros de mora ⁶⁰⁹.

3. Rescisão de um contrato de trabalho

Acórdão de 5 de outubro de 2022, WV/CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

«Função pública — Agentes temporários — Licença por doença — Ausências injustificadas — Rescisão do contrato sem pré-aviso — Artigo 16.º do ROA — Artigo 48.º, alínea b), do ROA — Responsabilidade»

WV foi contratado pelo Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CdT) em 1997 e assinou um contrato por tempo indeterminado em 2004. De 23 de julho de 2019 a 15 de novembro de 2019, o recorrente esteve de licença por doença com remuneração. A sua ausência de 18 de novembro de 2019 a 7 de fevereiro de 2020 foi considerada injustificada pelo CdT. Por seu turno, as suas ausências de 8 de fevereiro a 10 de abril de 2020 e de 29 de abril a 4 de maio de 2020 foram aceites pelo CdT como justificadas. A partir de 5 de maio de 2020, as ausências do recorrente foram consideradas injustificadas.

A advogada de WV pediu a declaração de invalidez. Indicou que, tendo em conta o estado de saúde do recorrente, não se previa um regresso a uma situação normal num futuro próximo. Por carta de 14 de setembro de 2020, o CdT indeferiu este pedido e informou WV de que tinha a intenção de aplicar o artigo 48.º, alínea b), do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir «ROA») a fim de rescindir o seu contrato.

Em 26 de novembro de 2020, com base na referida disposição, que prevê a possibilidade rescindir um contrato sem pré-aviso no caso de o agente não poder retomar as suas funções no termo da licença por doença com remuneração, foi adotada uma decisão que punha fim ao contrato de WV sem pré-aviso. Em seguida, WV interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação dessa decisão (a seguir «decisão impugnada»).

⁶⁰⁹ Acórdão de 2 de outubro de 2001, *BEI/Hautem* (C-449/99 P, [EU:C:2001:502](#), n.º 95).

O Tribunal Geral dá provimento ao recurso e anula a decisão impugnada. No seu acórdão, o Tribunal pronuncia-se sobre a questão, ainda não decidida pela jurisprudência, de saber se a administração pode rescindir o contrato de um agente com base no artigo 48.º, alínea b), do ROA, baseando-se apenas nas ausências injustificadas deste e no interesse do serviço, sem examinar se as condições estabelecidas no artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA, para o qual remete o artigo 48.º, alínea b), do ROA, estão preenchidas.

Apreciação do Tribunal Geral

O Tribunal Geral precisa que resulta do artigo 16.º, segundo parágrafo, e do artigo 48.º, alínea b), do ROA que o contrato de trabalho de um agente pode ser rescindido quando estiverem reunidas duas condições, a saber, o esgotamento do prazo fixado para a licença por doença com remuneração e a impossibilidade de o agente retomar as suas funções no termo do referido prazo.

No que se refere à primeira condição, relativa ao esgotamento do prazo fixado para a licença por doença com remuneração, o Tribunal recorda que a licença por doença com vencimento referida no artigo 48.º, alínea b), do ROA, no termo da qual deve ser apreciada a possibilidade de o agente retomar as suas funções, é o previsto no artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA.

Resulta da leitura conjugada do artigo 48.º, alínea b), e do artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA que o contrato de um agente pode ser rescindido sem pré-aviso no fim da sua licença por doença com remuneração no caso de essa licença exceder três meses ou o tempo de serviço completado pelo agente em causa se este for superior.

Por conseguinte, para rescindir o contrato do recorrente com fundamento no artigo 48.º, alínea b), do ROA, o CdT estava obrigado a verificar se esta condição estava preenchida.

O Tribunal declara, a este respeito, que o CdT considerou que as ausências injustificadas do recorrente, ao porem fim aos seus direitos a uma licença por doença com remuneração, o dispensavam de verificar se estava preenchida a condição relativa ao esgotamento do prazo fixado para a licença por doença com remuneração concedida ao recorrente. Não obstante, nem o artigo 48.º, alínea b), do ROA, no qual se baseia a decisão impugnada, nem as disposições do artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA, que fixa esta última condição, preveem que uma decisão de rescisão sem pré-aviso possa ser adotada sem que se proceda à verificação prévia do esgotamento do prazo fixado para a licença por doença com remuneração concedida ao agente em causa segundo as modalidades fixadas no artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA. Além disso, não resulta de nenhuma destas disposições, nem do artigo 59.º do Estatuto, que estabelece, nomeadamente, o regime jurídico aplicável à licença por doença e às ausências injustificadas, que a verificação da condição relativa ao esgotamento do prazo fixado para a licença por doença com remuneração prevista no artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA possa ser substituída, em caso de ausência injustificada na data da rescisão controvertida e antes dessa data, pela constatação dessas ausências. Por conseguinte, com a decisão impugnada, o CdT aplicou uma condição de ausência injustificada que não está prevista no artigo 48.º, alínea b), e no artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA e rescindiu o contrato por tempo indeterminado de WV sem ter verificado se a primeira condição fixada por estas disposições estava preenchida.

No que respeita à segunda condição, relativa à impossibilidade de o agente retomar as suas funções no termo do prazo fixado para a licença por doença com remuneração, o Tribunal constata que resulta das cartas da advogada de WV que este último reconheceu que não podia retomar as suas funções, o que o CdT teve em conta na decisão impugnada, ao reproduzir o conteúdo das referidas cartas.

No entanto, uma vez que a data em que essa impossibilidade devia ser constatada era, segundo o artigo 48.º, alínea b), do ROA, posterior ao prazo fixado para a licença por doença com remuneração, que como já se referiu não tinha sido verificada pelo CdT, não se pode considerar preenchida a

segunda condição. Por conseguinte, o Tribunal concluiu que, ao adotar a decisão impugnada, o CdT violou o artigo 48.º, alínea b), e o artigo 16.º, segundo parágrafo, do ROA.

XVI. Pedidos de medidas provisórias

Despacho de 30 de março de 2022, RT France/Conselho (T-125/22 R, não publicado, [EU:T:2022:199](#))

«Processo de medidas provisórias — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia — Suspensão das atividades de radiodifusão de certos meios de comunicação — Pedido de suspensão da execução — Falta de urgência — Ponderação de interesses»

Na sequência da agressão militar perpetrada pela Federação da Rússia (a seguir «Rússia») contra a Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho da União Europeia adotou, em 1 de março de 2022 ⁶¹⁰, novas medidas que completam as medidas adotadas pelo Conselho desde 2014, tendo em conta as ações da Rússia que tinham destabilizado a situação na Ucrânia ⁶¹¹. Estas novas medidas visavam suspender as atividades de difusão de certos meios de comunicação social, entre os quais a RT France, na União Europeia ou direcionadas à União. Segundo o Conselho, a Rússia levou a cabo ações de propaganda destinadas aos membros da sociedade civil da União e dos países vizinhos, falseando e manipulando gravemente os factos, tendo utilizado como canais, para esse efeito, meios de comunicação social sob o controlo dos dirigentes russos.

A RT France interpôs no Tribunal Geral da União Europeia um recurso de anulação dos atos do Conselho ⁶¹². Submeteu igualmente um pedido de medidas provisórias destinado a obter a suspensão da execução dos referidos atos.

Pelo seu Despacho de 30 de março de 2022, o presidente do Tribunal Geral indeferiu o pedido de medidas provisórias da RT France com o fundamento de que o requisito relativo à urgência na obtenção de uma suspensão da execução não está preenchido e de que a ponderação dos interesses em causa é favorável ao Conselho.

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

O presidente do Tribunal Geral examina, antes de mais, se os argumentos invocados pela RT France demonstram que o requisito relativo à urgência exigido para que o juiz das medidas provisórias conceda a suspensão da execução, ou outras medidas provisórias, está preenchido. A RT France alega, em primeiro lugar, que as medidas restritivas em causa vão ter consequências económicas, financeiras e humanas dramáticas, visto que está impedida de exercer a sua atividade. A este respeito, desde logo, o presidente do Tribunal observa que, do ponto de vista social, os dados apresentados pela RT France não permitem compreender o número de empregos diretamente ameaçados a curto prazo, a data em que a RT France deixaria de dispor dos fundos necessários para remunerar os seus funcionários, bem como os contornos do plano social que esta poderia estabelecer, designadamente em termos de redistribuição ou de recontração do pessoal afetado. O

⁶¹⁰ Decisão (PESC) 2022/351 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2022, L 65, p. 5) e Regulamento (UE) 2022/350 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2022, L 65, p. 1).

⁶¹¹ Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13).

⁶¹² V., a este respeito, Acórdão de 27 de julho de 2022, **RT France/Conselho** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

prejuízo invocado é, pois, de ordem puramente económica e financeira. O presidente do Tribunal recorda que, salvo circunstâncias excepcionais, este tipo de prejuízo não pode ser considerado irreparável uma vez que, regra geral, a pessoa lesada pode ver restabelecida a situação anterior à ocorrência do prejuízo mediante compensação pecuniária. O juiz das medidas provisórias deve, de facto, dispor, para este efeito, de indicações concretas e precisas, sustentadas por documentos pormenorizados que demonstrem a situação da parte que requer a medida provisória e permitam apreciar as consequências que resultariam da inexistência das medidas requeridas. O presidente do Tribunal constata que a RT France se abstém de expor a sua situação financeira e de apresentar, no pedido de medidas provisórias, quaisquer dados, designadamente numéricos, que permitam apreciar o carácter grave e irreparável do seu prejuízo financeiro e demonstrar o risco de que este ocorra.

A este respeito, embora seja verdade que a RT France não pode difundir os seus programas e, devido a isso, está impedida de exercer a sua atividade, o presidente do Tribunal Geral salienta que a proibição de difusão constitui precisamente o objetivo prosseguido pelas referidas medidas e que não basta que a RT France apresente de maneira geral e abstrata considerações relativas à sua viabilidade financeira para concluir que existe um risco iminente nessa matéria. O presidente do Tribunal acrescenta, a este respeito, que a obrigação de suspender as atividades de difusão na União, ou direcionadas à União, da RT France, é meramente temporária e que os atos impugnados não a impedem de difundir os seus conteúdos fora da União.

Por conseguinte, tendo em conta estes elementos, a RT France não demonstrou que sofreria um prejuízo financeiro grave e irreparável se não fosse concedida a suspensão de execução requerida.

No que respeita, em segundo lugar, ao argumento da RT France de que os atos impugnados prejudicam gravemente a sua reputação, por neles ser apresentada como um meio de comunicação social sob o controlo permanente e exclusivo do poder russo, o presidente do Tribunal refere que o eventual prejuízo para a sua reputação já tinha sido causado pelos atos impugnados e duraria enquanto esses atos não fossem anulados pelo acórdão proferido no processo principal. Ora, a finalidade do processo de medidas provisórias não consiste em assegurar a reparação de um prejuízo já sofrido e uma anulação dos atos impugnados no final do processo principal constitui uma reparação suficiente do prejuízo moral alegado. Por outro lado, a concessão da medida provisória requerida só é justificada se o ato em questão constituir a causa determinante do prejuízo grave e irreparável alegado. No entanto, não está demonstrado que o prejuízo alegado, a saber, o facto de ser apresentado como um meio de comunicação sob controlo permanente e exclusivo do poder russo, tenha como causa determinante os atos impugnados, visto que outras fontes anteriormente denunciaram a falta de objetividade e de independência da RT France relativamente ao Governo russo.

Em terceiro lugar, a RT France alega que a gravidade e o carácter irreparável do prejuízo são demonstrados pelo facto de se tratar de um obstáculo total e duradouro à atividade de um serviço de informação e de tais atos serem irremediáveis e particularmente graves em sociedades democráticas. O presidente do Tribunal salienta que compete à RT France expor e demonstrar a provável ocorrência desse prejuízo e constata que esta invoca, em termos gerais e abstratos, o prejuízo que os atos impugnados causam ao carácter democrático da sociedade europeia, sem precisar o modo como esse prejuízo lhe diz respeito ou a afeta em si mesma. O presidente do Tribunal decide, em consequência, que o requisito relativo à urgência não está demonstrado.

Considera, além disso, que a ponderação dos interesses em causa é favorável ao Conselho visto que os interesses prosseguidos por esta instituição respeitam à necessidade de proteger os Estados-Membros contra campanhas de desinformação e desestabilização que são levadas a cabo pelos meios de comunicação social sob controlo dos dirigentes russos e ameaçam a ordem e a segurança públicas da União, num contexto marcado por uma agressão militar contra a Ucrânia. Trata-se assim de interesses públicos que visam proteger a sociedade europeia e que se integram numa estratégia global que visa pôr termo, o mais rapidamente possível, à agressão sofrida pela Ucrânia. Neste contexto, a suspensão imediata dos atos impugnados poderia comprometer a

prosseção, pela União, dos seus objetivos, em particular pacíficos, em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 5, do Tratado da União Europeia.

Os interesses que a RT France invoca, por seu lado, referem-se à situação dos seus funcionários e à sua viabilidade financeira. Trata-se de interesses de uma sociedade de direito privado, cujas atividades principais são temporariamente proibidas.

O presidente do Tribunal acrescenta que, na hipótese de a RT France obter ganho de causa mediante a anulação dos atos impugnados no processo quanto ao mérito, o prejuízo causado aos seus interesses poderá ser avaliado, de modo que o dano eventualmente sofrido poderá ser objeto de reparação ou compensação posterior. Por último, precisa que, tendo em conta as circunstâncias excepcionais em causa, o juiz que conhece do mérito decidiu submeter o processo a tramitação acelerada, pelo que a RT France obterá, com a maior brevidade possível, a resposta ao seu pedido de anulação ⁶¹³.

Tendo em conta o que precede, o presidente do Tribunal Geral indefere o pedido de medidas provisórias, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a existência de um *fumus boni juris*.

Despacho de 31 de março de 2022, AL/Conselho (T-22/22 R, não publicado, [EU:T:2022:200](#))

«Processo de medidas provisórias — Função pública — Funcionários — Processo disciplinar — Demissão — Pedido de medidas provisórias — Urgência — Fumus boni juris — Ponderação dos interesses»

AL, funcionário do Conselho da União Europeia, apresentou, entre 2009 e 2019, junto da Autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN»), diversas declarações para obter as prestações e benefícios previstos pelo Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «estatuto») para um determinado número de pessoas que foram integradas na sua família durante o seu período de serviço e, em particular, para o seu filho adotivo deficiente.

Na sequência de dúvidas expressas pela AIPN acerca desses pedidos de prestações familiares, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) abriu um inquérito relativo a suspeitas de fraude que recaíam sobre o recorrente no que respeita à composição da família e às condições exigidas para obter prestações familiares.

No final do inquérito, o OLAF recomendou designadamente ao Conselho que tomasse todas as medidas adequadas para a recuperação de um montante indevidamente atribuído ao recorrente, por um lado, e que iniciasse um processo disciplinar contra ele, por outro. Na sequência do processo disciplinar, o Conselho tomou a decisão de demitir o recorrente das suas funções (a seguir «decisão impugnada»). No entanto, a AIPN decidiu deferir parcialmente a reclamação apresentada pelo recorrente contra certas decisões de recuperação financeira e devolver as prestações em causa.

Chamado a pronunciar-se sobre um pedido de medidas provisórias, apresentado pelo recorrente ao mesmo tempo que o recurso destinado a obter a anulação da decisão impugnada, o presidente do Tribunal Geral defere o pedido e ordena ao Conselho que suspenda a execução da decisão impugnada.

⁶¹³ V., a este respeito, Acórdão de 27 de julho de 2022, *RT France/Conselho* (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, no âmbito do seu exame do requisito relativo à urgência, quanto ao argumento do recorrente segundo o qual a suspensão da execução da decisão impugnada é necessária para preservar a saúde, ou mesmo a vida, do seu filho deficiente, o presidente do Tribunal Geral recorda que o prejuízo alegado só pode ser tido em conta pelo juiz das medidas provisórias na medida em que possa afetar os interesses da parte que requer a medida provisória. Daqui resulta que os prejuízos que a execução da decisão impugnada é suscetível de causar a uma parte distinta da que requer a medida provisória só podem ser tidos em consideração, se for o caso, pelo juiz das medidas provisórias no âmbito da ponderação dos interesses em presença.

Nestas condições, os prejuízos para a saúde e a vida do filho adotivo deficiente do recorrente, bem como os associados à perda dos benefícios financeiros que este último recebeu para o seu filho, que o recorrente invoca, só podem ser tidos em consideração pelo juiz das medidas provisórias na medida em que possam ser causados ao recorrente.

Ora, não se pode contestar que a saúde de um filho está no centro dos cuidados e preocupações de um pai, seja ou não adotivo. O prejuízo grave e irreparável alegado pelo recorrente para a saúde e vida do seu filho é, pois, suscetível de afetar diretamente o recorrente enquanto pai adotivo.

Com efeito, enquanto progenitor único que assumiu e continua a assumir o encargo dos tratamentos e da educação do seu filho adotivo que sofre de uma enfermidade motora cerebral/tetraparesia espástica congénita e de patologias associadas, o recorrente sofreria necessariamente, a título pessoal, um prejuízo grave e irreparável se, em razão da falta do importante apoio médico atual, a saúde do seu filho adotivo deixasse de poder ser assegurada até um eventual acórdão favorável no processo principal.

Na medida em que esse apoio médico depende das prestações e benefícios financeiros a que o recorrente e o seu filho tinham direito em razão da sua qualidade de funcionário do recorrente, a perda das mesmas causaria um prejuízo direto a este último. Enquanto progenitor único financeiramente responsável pelo apoio médico e educação do seu filho adotivo deficiente, o recorrente sofrerá, a título pessoal, um prejuízo grave e irreparável se o seu filho ficar privado desse apoio médico e educativo, expondo-o assim aos riscos alegados para a sua saúde.

Em segundo lugar, o presidente do Tribunal admite a existência de um *fumus boni juris*, na medida em que certos fundamentos invocados pelo recorrente se mostram, à primeira vista, não desprovidos de fundamento sério.

A este respeito, o presidente do Tribunal recorda que uma decisão que aplica uma sanção de demissão implica necessariamente considerações delicadas da parte da Instituição, tendo em conta as circunstâncias particularmente graves daí decorrentes. A Instituição dispõe, a este respeito, de um amplo poder de apreciação e o Tribunal não pode substituir com a sua apreciação a da AIPN. A fiscalização jurisdicional limita-se a uma verificação da exatidão material dos factos considerados, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e da inexistência de desvio de poder. Além disso, a legalidade de qualquer sanção disciplinar pressupõe que a realidade dos factos imputados ao interessado seja demonstrada.

Neste contexto, o presidente do Tribunal considera, sem prejuízo da futura decisão do juiz no processo principal, que a redução dos montantes a recuperar deveria ter uma incidência direta na sanção disciplinar aplicada ao recorrente e que, para determinar a gravidade da infração e decidir sobre a sanção disciplinar a aplicar ao recorrente, a AIPN deveria ter tido em conta, no âmbito da sua análise da natureza da infração e das circunstâncias em que ela foi cometida, o facto de não ter sido desencadeada nenhuma ação ou procedimento penal pelas autoridades nacionais competentes relativamente às infrações que lhe são imputadas.

Além disso, o presidente do Tribunal reconhece que, embora o bem-estar dos filhos não possa, em caso nenhum, desculpar o comportamento do recorrente, parece, à primeira vista, que a AIPN deveria, no entanto, ter tido em conta essa circunstância enquanto motivo que levou o recorrente a cometer a infração, tanto mais que, como a própria AIPN reconhece, o recorrente não teve intenção maldosa ou vontade de enriquecer pessoalmente.

Em terceiro e último lugar, no que respeita à ponderação dos interesses e, mais especificamente, ao interesse do Conselho, o presidente do Tribunal salienta que é certo que o dever de lealdade tem incidência na preservação de uma relação de confiança pessoal entre uma instituição e os seus funcionários que condiciona a manutenção de uma relação de emprego. Este dever impõe não só que os funcionários se abstenham de condutas atentatórias da dignidade da função e do respeito devido à instituição e às suas autoridades mas igualmente que estes demonstrem um comportamento acima de quaisquer suspeitas, para que as relações de confiança existentes entre a referida instituição e eles mesmos sejam sempre preservadas. Daqui não resulta, no entanto, que qualquer incumprimento do dever de lealdade implique sistematicamente a perda dessa confiança, e consequentemente o despedimento como resultado inelutável.

Em contrapartida, na hipótese de as medidas provisórias requeridas pelo recorrente não serem ordenadas, o filho adotivo do recorrente deixará de receber as prestações que lhe permitem beneficiar dos cuidados médicos indispensáveis à sua sobrevivência. Em consequência, a ponderação de interesses é favorável ao recorrente.

Tendo em conta o que precede, o pedido de medidas provisórias foi deferido.

**Despacho de 25 de abril de 2022, HB/Comissão (T-408/21 R, não publicado,
[EU:T:2022:241](#))**

«Processo de medidas provisórias — Contratos públicos de serviços — Irregularidades no procedimento de adjudicação do contrato — Recuperação dos montantes indevidamente pagos — Decisão que constitui título executivo — Pedido de medidas provisórias — Urgência — Fumus boni juris — Ponderação dos interesses»

No âmbito dos dois concursos públicos lançados pela União Europeia, conforme descritos *infra*⁶¹⁴, foram adjudicados dois contratos⁶¹⁵ a um consórcio coordenado pela HB, recorrente, sociedade de responsabilidade limitada de direito belga, que tem como único acionista outra sociedade de responsabilidade limitada.

Baseando-se num relatório de análise do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Comissão começou por suspender a execução dos contratos TACIS e CARDS, respetivamente, com o fundamento de que a sua adjudicação estava afetada por erros ou irregularidades substanciais ou por fraude. Em seguida, adotou duas decisões relativas à redução dos montantes devidos a título desses contratos e à recuperação dos montantes indevidamente pagos. Por último, adotou duas decisões que constituíam título executivo, relativas, respetivamente, à recuperação de todos os créditos a cargo da recorrente, a título de cada um dos dois contratos TACIS e CARDS.

⁶¹⁴ No que respeita ao quadro factual e jurídico do litígio, v. Despacho de 20 de outubro de 2022, **PB/Comissão** (T-407/21 R, [EU:T:2022:655](#)) apresentado na mesma rubrica, *supra*, p. 303.

⁶¹⁵ Contratos com a referência TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429, respetivamente.

Chamado a pronunciar-se sobre um pedido de medidas provisórias, apresentado pelo recorrente ao mesmo tempo que o recurso destinado a obter a anulação da decisão impugnada, o presidente do Tribunal Geral defere o pedido e ordena ao Conselho que suspenda a execução da decisão impugnada.

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o presidente do Tribunal Geral começa por examinar o requisito relativo à urgência das medidas provisórias requeridas e conclui que o mesmo está preenchido no processo em apreço. A este título, uma vez que o prejuízo invocado é de ordem puramente financeira, recorda que, em tal situação, as medidas provisórias requeridas são justificadas se se verificar que, na falta dessas medidas, a parte que as requer se encontraria numa situação suscetível de pôr em perigo a sua viabilidade financeira antes da adoção da decisão que ponha termo ao processo quanto ao mérito ou de as suas quotas de mercado serem alteradas significativamente à luz, designadamente, da dimensão e do volume de negócios da sua empresa, bem como, se for o caso, das características do grupo a que pertence.

No que respeita, mais especificamente, à eventual insolvência de uma sociedade, a mesma não implica necessariamente que o requisito relativo à urgência esteja preenchido. Com efeito, para apreciar a viabilidade financeira de uma sociedade, a apreciação da sua situação material pode ser efetuada tomando em consideração, designadamente, as características do grupo de sociedades a que pertence pela sua estrutura acionista, o que pode levar o juiz das medidas provisórias a considerar que o requisito da urgência não está preenchido apesar do previsível estado de insolvência da sociedade.

No presente caso, para apreciar a capacidade financeira da sociedade recorrente, o presidente do Tribunal recorda a forma jurídica da recorrente e a sua estrutura acionista, e salienta que o seu administrador é igualmente devedor perante a Comissão, conjuntamente com a recorrente, do montante imposto pelas decisões impugnadas. Deduz dessas circunstâncias que as modalidades de pertença da recorrente a esse grupo e as características do mesmo, designadamente a capacidade financeira de que dispõe no seu conjunto, constituem elementos essenciais para a análise da urgência do pedido de medidas provisórias.

Ora, tendo em conta os números avançados pela recorrente, estima, por um lado, que é notório que o montante global dos ativos do grupo a que pertence a recorrente é claramente inferior ao montante de mais de 5 000 000 euros reclamado pela Comissão. Por outro lado, o parecer do auditor de empresas confirma que a apreensão de ativos das duas sociedades do grupo a que pertence a recorrente pode ser considerada uma circunstância suscetível de pôr em causa a continuidade da exploração e, conseqüentemente, o potencial desaparecimento destas sociedades. O presidente do Tribunal conclui que, para evitar um prejuízo grave e irreparável aos interesses da recorrente, é necessário que a suspensão da execução das decisões impugnadas seja concedida e produza efeitos antes da decisão no processo principal.

Em segundo lugar, o presidente do Tribunal examina o requisito relativo ao *fumus boni juris* e, a esse título, procede a um exame *prima facie* da procedência das alegações da recorrente em apoio do seu recurso no processo principal e, portanto, verifica se pelo menos um deles tem um caráter suficientemente sério para justificar que não seja excluído no âmbito do processo de medidas provisórias.

No que respeita ao fundamento relativo à incompetência da Comissão para adotar as decisões impugnadas, à falta de base jurídica e à violação do princípio da confiança legítima, o presidente do

Tribunal recorda que é certo que o regulamento financeiro pode servir de base jurídica ⁶¹⁶ à Comissão para adotar decisões que constituem título executivo ⁶¹⁷, ainda que a obrigação pecuniária em causa seja de natureza contratual. No entanto, por um lado, o juiz da União não tem competência para conhecer de um recurso de anulação quando a situação jurídica do recorrente se inscreve exclusivamente no âmbito de relações contratuais cujo regime jurídico é regido pela regulamentação nacional designada pelas partes contratantes e, por outro, a Comissão não tem competência para adotar uma decisão que constitui título executivo no âmbito de relações contratuais que não contêm uma cláusula compromissória a favor do juiz da União e que, devido a esse facto, estão abrangidas pela competência jurisdicional de um Estado-Membro. Por conseguinte, o poder da Comissão de adotar decisões que constituem título executivo no âmbito de relações contratuais deve estar limitado aos contratos que contenham uma cláusula compromissória atributiva de competência ao juiz da União.

Ora, no presente processo, apesar de as decisões impugnadas se basearem no Tratado FUE e no Regulamento Financeiro, o presidente do Tribunal constata que os contratos não incluem uma cláusula compromissória que atribua competência ao juiz da União.

Conclui daí que, sem prejuízo da decisão do Tribunal no recurso principal, o fundamento, invocado pelo recorrente não parece, à primeira vista, desprovido de fundamento sério. Merece, pois, uma análise aprofundada pelo juiz das medidas provisórias, mas deve sê-lo no âmbito do processo que conhece do mérito.

Em terceiro lugar, o presidente do Tribunal procede a uma ponderação dos riscos associados a cada uma das soluções possíveis. A esse título, no que respeita ao interesse da recorrente em obter a suspensão da execução das decisões impugnadas, observa que, nas circunstâncias do processo em apreço, a execução das decisões impugnadas causaria provavelmente a cessação da atividade económica da recorrente. No que respeita ao interesse da aplicação imediata das decisões impugnadas, observa que a Comissão não apresenta nenhuma explicação a este respeito e que ela mesma parece considerar que a suspensão da execução das decisões impugnadas seria desejável no caso em apreço. O presidente do Tribunal conclui daqui que a ponderação de interesses é favorável à suspensão da execução das decisões impugnadas.

Tendo em conta o que precede, o pedido de medidas provisórias foi deferido.

**Despacho de 30 de maio de 2022, OT/Conselho (T-193/22 R, não publicado,
[EU:T:2022:307](#))**

«Processo de medidas provisórias — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas tendo em conta as ações da Rússia que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia — Congelamento de fundos — Pedido de medidas provisórias — Inexistência de fumus boni juris — Falta de urgência»

⁶¹⁶ Ao abrigo do artigo 100.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013 (UE) n.º 1301/2013 (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013 (UE) n.º 1309/2013 (UE) n.º 1316/2013 (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁶¹⁷ Na aceção do artigo 299.º TFUE.

Na sequência da agressão militar perpetrada pela Federação da Rússia (a seguir «Rússia») contra a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho da União Europeia adotou, em 15 de março de 2022, a Decisão (PESC) 2022/429 e o Regulamento de Execução (UE) 2022/427 ⁶¹⁸ pelos quais o nome do recorrente foi incluído nas listas das pessoas, entidades e organismos adotadas pelo Conselho desde 2014, devido ao apoio concedido a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

OT interpôs no Tribunal Geral da União Europeia um recurso de anulação dos atos do Conselho. Submeteu igualmente um pedido de medidas provisórias destinado a obter a suspensão da execução dos referidos atos e a concessão de diversas medidas provisórias.

Pelo seu Despacho de 30 de maio de 2022, o presidente do Tribunal Geral indeferiu o pedido de medidas provisórias apresentado por OT com o fundamento de que os requisitos relativos ao *fumus boni juris* não estão preenchidos.

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

O presidente do Tribunal Geral examina antes de mais se o requisito relativo ao *fumus boni juris* está preenchido, procedendo a uma análise *prima facie* da justeza das alegações apresentadas pelo recorrente no processo principal. O recorrente invoca, a este respeito, diferentes fundamentos a fim de demonstrar a ilegalidade dos atos adotados pelo Conselho contra ele.

Examinando, em primeiro lugar, o argumento do recorrente relativo à violação dos direitos da defesa, o presidente do Tribunal Geral recorda que, no âmbito de uma primeira inscrição nas referidas listas, o respeito dos direitos da defesa e do direito a uma proteção jurisdicional exige que a autoridade competente da União — no caso concreto, o Conselho — comunique ao interessado os elementos de que dispõe contra ele para que este se possa defender, recorrer, se for o caso, ao juiz da União e dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os motivos invocados contra ele. No entanto, para que as referidas medidas beneficiem de um efeito de surpresa e possam ser imediatamente aplicadas, o Conselho não tem a obrigação de comunicar ao interessado os motivos relativos a ele antes da sua inscrição inicial nas listas mas apenas simultaneamente à adoção da decisão em causa ou imediatamente após essa adoção.

No presente processo, dado que a morada do recorrente não é pública, o Conselho publicou um anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia* de 16 de março de 2022 ⁶¹⁹ informando o recorrente da decisão do Conselho que lhe aplicava medidas restritivas e indicando-lhe que os motivos para essa inclusão constavam das entradas pertinentes dos referidos anexos, bem como o seu direito de apresentar ao Conselho um pedido de reapreciação da referida decisão. Os motivos da decisão foram, pois, devidamente comunicados ao recorrente. O presidente do Tribunal conclui daí, à primeira vista, que a falta de notificação individual da decisão em causa ao recorrente não desrespeitou os seus direitos de defesa.

⁶¹⁸ Decisão (PESC) 2022/429 do Conselho, de 15 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 87, p. 44) e Regulamento de Execução (UE) 2022/427 do Conselho, de 15 de março de 2022, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 87, p. 1).

⁶¹⁹ Aviso à atenção das pessoas, entidades e organismos sujeitos às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/145/PESC do Conselho, com a redação que lhe foi dada pela Decisão (PESC) 2022/429 do Conselho, e no Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, executado pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/427 do Conselho, que impõem medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, C 1211, p. 1).

Além disso, dado que um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver ocorrido num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito, o presidente do Tribunal salienta que, no presente caso, dificilmente se pode contestar que o recorrente tinha pleno conhecimento do contexto em que as medidas relativas a ele foram adotadas. Verifica-se, com efeito, à primeira vista, que a fundamentação era suficientemente clara e precisa para que o recorrente pudesse compreender as razões pelas quais o seu nome foi inscrito nas listas em causa e que o Conselho transmitiu ao recorrente a totalidade do dossiê de provas relativas a ele.

No que respeita, em segundo lugar, ao fundamento do recorrente relativo à violação do dever de fundamentação, o presidente do Tribunal constata que o recorrente contesta na realidade a justeza dos motivos invocados pelo Conselho contra ele. A este respeito, resulta dos autos que os elementos de prova tomados em consideração pelo Conselho parecem constituir, à primeira vista, um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes para permitir a qualificação dos factos atribuídos ao recorrente como constituindo ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e para sustentar, deste modo, os motivos da sua inscrição nas listas. Uma vez que os elementos de facto invocados pelo Conselho são anteriores à data de invasão da Ucrânia pela Rússia e não respeitam a este conflito, e que o recorrente não apresentou elementos adicionais de sentido contrário, o presidente do Tribunal considera que não há razão para duvidar, à primeira vista, da fiabilidade dos elementos de facto invocados pelo Conselho.

Quanto ao terceiro fundamento do recorrente, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, o presidente do Tribunal recorda que os direitos fundamentais não gozam de proteção absoluta no direito da União, devendo ser tidos em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem sofrer restrições quando estas corresponderem a objetivos de interesse geral para a União e não constituírem, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância do direito garantido. No caso em apreço, tendo em conta o objetivo fundamental de proteção das populações civis, o congelamento de fundos e a proibição de entrada no território da União decididos contra o recorrente não se mostram inadequados. O presidente do Tribunal constata igualmente que medidas alternativas e menos restritivas não permitem alcançar de forma tão eficaz o objetivo prosseguido, a saber, exercer pressão sobre os apoios das ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, nomeadamente face à possibilidade de contornar as restrições impostas. Assim, tendo em conta a importância fundamental da manutenção da paz e da segurança internacional, as restrições em causa parecem, à primeira vista, justificadas por um objetivo de interesse geral e não parecem desproporcionadas face aos objetivos visados.

Tendo em conta o que precede, o presidente do Tribunal conclui que a argumentação do recorrente em apoio do seu pedido de medidas provisórias não demonstrou a existência de um *fumus boni juris*.

Esta solução é, segundo o presidente do Tribunal, coerente com a apreciação do requisito relativo à urgência das medidas requeridas.

No presente caso, o recorrente, que requer a adoção de medidas provisórias na medida em que os atos impugnados o privam da sua liberdade de circulação e de ver a sua família, tinha a possibilidade de, por razões humanitárias urgentes, pedir às autoridades do Estado-Membro em causa uma exceção à proibição de que é objeto. Não demonstrou, contudo, ter esgotado todas as possibilidades de obter essa derrogação. Também não demonstrou a existência de um prejuízo grave e irreparável que justifique que se reúna com a família. Por último, o recorrente pediu que fossem desbloqueados determinados fundos congelados, como lhe permitem os atos impugnados, de modo que o presidente do Tribunal considera que as derrogações obtidas a este respeito permitem à família do recorrente levar uma vida normal. Por conseguinte, o presidente do Tribunal conclui que o requisito relativo à urgência não está preenchido e que o pedido de medidas provisórias deve ser indeferido.

Despacho de 8 de junho de 2022, Hungria/Comissão (T-104/22 R, não publicado, [EU:T:2022:351](#))

«Processo de medidas provisórias — Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — Regulamento (UE) n.º 1303/2013 — Documentos emanados de um Estado-Membro — Pedido de suspensão da execução — Fumus boni juris — Urgência — Ponderação dos interesses»

Na sequência de um pedido de acesso aos documentos, dirigido à Comissão, que tinha por objeto a correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades húngaras a propósito de um convite à apresentação de propostas financiado no âmbito da gestão partilhada ⁶²⁰, a Comissão, num primeiro momento, recusou o referido acesso, e posteriormente, mediante pedido confirmativo, decidiu finalmente conceder ao terceiro requerente um acesso parcial aos documentos em causa, apesar da oposição manifestada pelo Governo húngaro.

Chamado a pronunciar-se sobre um pedido de medidas provisórias, apresentado pelo recorrente ao mesmo tempo que o recurso destinado a obter a anulação da decisão impugnada, o presidente do Tribunal Geral defere o pedido e ordena ao Conselho que suspenda a execução da decisão impugnada.

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o presidente do Tribunal admite a existência de *fumus boni juris*, na medida em que os dois argumentos invocados pela Hungria se mostram, à primeira vista, não desprovidos de fundamento sério, pelo que merecem uma análise aprofundada que não pode ser efetuada pelo juiz das medidas provisórias, devendo antes sê-lo no âmbito do processo que conhece do mérito.

A este respeito, o presidente do Tribunal recorda, antes de mais, que, embora um Estado-Membro possa pedir a uma instituição que não divulgue um documento emitido pelo referido Estado sem o seu acordo prévio ⁶²¹, não confere ao Estado-Membro em causa um direito de veto geral e incondicional que lhe permita opor-se, de maneira puramente discricionária e sem ter que fundamentar a sua decisão, à divulgação de quaisquer documentos detidos por uma instituição pelo simples facto de o referido documento emanar esse Estado-Membro. Em seguida, incumbe à instituição verificar se, tendo em conta as circunstâncias do processo em apreço e as normas jurídicas aplicáveis, as razões invocadas pelo Estado-Membro em apoio da sua oposição eram suscetíveis de justificar, à primeira vista, essa recusa. Por último, essa análise da Comissão deve ser realizada no âmbito do diálogo leal que caracteriza o processo decisório instituído pela regulamentação sobre o acesso aos documentos detidos por uma instituição que emanem de um Estado-Membro.

No que respeita à primeira alegação, segundo a qual a exceção fundada no prejuízo grave do processo decisório de uma instituição ⁶²², em caso de divulgação de um documento, é aplicável num

⁶²⁰ Em conformidade com os artigos 74.º e 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320).

⁶²¹ Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

⁶²² Ao abrigo do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

caso de gestão partilhada, o presidente do Tribunal constata que, no âmbito da gestão partilhada em causa no processo em apreço, os Estados-Membros e a Comissão têm uma responsabilidade partilhada no que se refere à gestão e controlo dos programas e que incumbe designadamente à Comissão diligenciar para uma utilização legal e regular dos fundos estruturais e de investimento europeus pelos Estados-Membros. Daí deduz que não se pode excluir, à primeira vista, que os documentos em causa no presente processo possam ser considerados abrangidos pelo processo de adoção de uma decisão da União, visto que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito de um Estado-Membro de pedir a uma instituição que não divulgue um documento que dela emane «é uma disposição consagrada ao processo de adoção da decisão comunitária».

No que respeita ao segundo argumento, nos termos do qual a Comissão, no âmbito do diálogo leal, deveria ter exposto a razão pela qual tinha mudado a sua prática anterior e, tendo isso em conta, dado à Hungria a oportunidade de invocar outras razões de recusa possíveis, o presidente do Tribunal salienta que a decisão impugnada é uma decisão confirmativa que se afasta da decisão de recusa que a Comissão tinha tomado inicialmente. Tendo em conta o contexto específico do processo, não exclui, pois, que a Comissão devesse ter dado à Hungria a oportunidade de expor melhor os seus motivos, ou de invocar outros motivos de recusa possíveis, antes de adotar a decisão impugnada. Além disso, refere que a Comissão poderia ter analisado, por sua própria iniciativa, se o pedido de acesso em causa estava abrangido por outras exceções previstas no direito de acesso aos documentos.

Em segundo lugar, o presidente do Tribunal considera que o requisito relativo à urgência está preenchido no presente processo, visto estar demonstrado de forma juridicamente bastante o risco de ocorrência de um prejuízo grave e irreparável para a Hungria. Com efeito, salienta que o prejuízo invocado resulta da divulgação de informações alegadamente confidenciais e que essas informações respeitam à organização de um convite à apresentação de propostas de caráter competitivo no qual é suposto participarem diversos interessados. A boa tramitação deste procedimento poderia, portanto, ficar comprometida em caso de divulgação das informações. O presidente do Tribunal deduz daqui que, dado que os documentos controvertidos podem ter caráter confidencial, como alega a Hungria, a sua divulgação infringiria a exceção relativa a um prejuízo grave do processo decisório de uma instituição e o seu caráter de documentos não públicos não poderia ser restabelecido, mesmo que fosse dado, em definitivo, provimento ao recurso principal.

Em terceiro lugar, a título da ponderação dos interesses em presença, que consiste em determinar se o interesse da parte que requer as medidas provisórias em obter a concessão das mesmas prevalece ou não sobre o interesse na aplicação imediata do ato controvertido, o presidente do Tribunal analisa o requisito segundo o qual a situação jurídica criada por um despacho de medidas provisórias deve ser reversível. A este respeito, constata que, no processo em apreço, um acórdão de anulação tornar-se-ia ilusório e desprovido de efeito útil se o pedido de medidas provisórias da Hungria fosse indeferido, visto que esse indeferimento teria por consequência permitir à Comissão a divulgação imediata dos documentos controvertidos e, portanto, tirar *de facto* conclusões sobre o sentido da futura decisão quanto ao mérito, a saber, a negação de provimento ao recurso de anulação. De resto, recorda que a própria Comissão não se opõe à suspensão da decisão impugnada.

Tendo em conta o que precede, o pedido de medidas provisórias foi deferido.

**Despacho de 20 de outubro de 2022, PB/Comissão (T-407/21 R, não publicado,
[EU:T:2022:655](#))**

«Processo de medidas provisórias — Contratos públicos de serviços — Irregularidades no procedimento de adjudicação do contrato — Recuperação dos montantes indevidamente pagos — Decisão que constitui título executivo — Pedido de medidas provisórias — Urgência — Fumus boni juris — Ponderação dos interesses»

Na sequência de dois concursos públicos lançados pela União Europeia com o objetivo de concluir, por um lado, um contrato TACIS de prestação de serviços para assistência técnica às autoridades ucranianas com vista à aproximação da legislação ucraniana à legislação da União e, por outro, um contrato CARDS de prestação de serviços para reforço das capacidades, de especialização e de apoio ao ministério da Justiça sérvio, os dois contratos foram adjudicados ⁶²³ a um consórcio coordenado por uma sociedade de direito privado de que PB, recorrente, é administrador.

Com base num relatório de análise do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Comissão começou por suspender a execução dos contratos TACIS e CARDS, respetivamente, com o fundamento de que a sua adjudicação estava afetada por erros ou irregularidades substanciais ou por fraude. Adotou, em seguida, uma decisão relativa à aplicação de uma medida administrativa contra o recorrente, retirando os pagamentos indevidamente recebidos ao abrigo desses contratos, considerando o recorrente solidariamente responsável, com a sociedade de que era administrador, pelo pagamento dos montantes em causa. Por último, adotou uma decisão que constitui título executivo, para efeitos da cobrança dos montantes indevidamente recebidos, declarando o recorrente solidariamente responsável, com a sociedade de que era administrador, pelo pagamento dos montantes em causa.

Chamado a pronunciar-se sobre um pedido de medidas provisórias, apresentado pelo recorrente ao mesmo tempo que o recurso destinado a obter a anulação desta última decisão, o presidente do Tribunal Geral defere o pedido e ordena ao Conselho que suspenda a execução da referida decisão.

Apreciação do presidente do Tribunal Geral

Em primeiro lugar, o presidente do Tribunal Geral examina o requisito relativo à urgência das medidas provisórias requeridas. A este título, considera que este requisito está preenchido, na medida em que, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, o prejuízo grave e irreparável alegado pelo recorrente se deve considerar provado, uma vez que a capacidade para assegurar, durante um período prolongado, a satisfação das suas necessidades elementares não pode ser reparada por uma compensação financeira posterior.

Com efeito, tendo em conta as circunstâncias específicas da situação do recorrente, não parece que, em caso de execução da decisão impugnada, este disponha de um rendimento que lhe permita fazer face a todas as despesas indispensáveis para assegurar a satisfação das suas necessidades elementares até ao momento da conclusão do processo principal.

Em segundo lugar, o presidente do Tribunal examina o requisito relativo ao *fumus boni juris* e, a esse título, procede a um exame *prima facie* da procedência das alegações da recorrente em apoio do seu recurso no processo principal e, portanto, verifica se pelo menos uma delas tem um caráter suficientemente sério para justificar que não seja excluída no âmbito do processo de medidas provisórias.

No que respeita ao fundamento relativo à incompetência da Comissão para adotar as decisões que constituem título executivo, à falta de base jurídica e a um erro manifesto de apreciação, o presidente do Tribunal recorda que é certo que o regulamento financeiro pode servir de base jurídica ⁶²⁴ à

⁶²³ Contratos com a referência TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429, respetivamente.

⁶²⁴ Ao abrigo do artigo 100.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013 (UE) n.º 1301/2013 (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013 (UE) n.º 1309/2013 (UE) n.º 1316/2013 (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

Comissão para adotar decisões que constituem título executivo ⁶²⁵, ainda que a obrigação pecuniária em causa seja de natureza contratual. No entanto, por um lado, o juiz da União não tem competência para conhecer de um recurso de anulação quando a situação jurídica do recorrente se inscreve exclusivamente no âmbito de relações contratuais cujo regime jurídico é regido pela regulamentação nacional designada pelas partes contratantes e, por outro, a Comissão não tem competência para adotar uma decisão que constitua título executivo no âmbito de relações contratuais que não contenham uma cláusula compromissória a favor do juiz da União e que, devido a esse facto, estejam abrangidas pela competência jurisdicional de um Estado-Membro. Por conseguinte, o poder da Comissão de adotar decisões que constituam título executivo no âmbito de relações contratuais deve estar limitado aos contratos que contenham uma cláusula compromissória atributiva de competência ao juiz da União.

O presidente do Tribunal precisa, por um lado, que o regulamento relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias ⁶²⁶ não pode constituir, por si só, o fundamento jurídico pertinente para efeitos da adoção de medidas administrativas destinadas à recuperação de montantes indevidamente recebidos e, por outro, que as disposições deste regulamento que definem as medidas administrativas ⁶²⁷ não mencionam que estas medidas se podem aplicar a outras pessoas ou entidades além do seu beneficiário, impondo, particularmente, a um terceiro o reembolso dos montantes indevidamente recebidos por esse beneficiário.

Ora, no processo em apreço, apesar de as medidas administrativas impugnadas se basearem no Tratado FUE, no Regulamento Financeiro e no Regulamento relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, o presidente do Tribunal observa que os contratos celebrados com a sociedade de que o recorrente é administrador não incluem uma cláusula compromissória atributiva de competência ao juiz da União.

Conclui daqui que, sem prejuízo da decisão do Tribunal quanto ao recurso do processo principal, o fundamento, invocado pelo recorrente, relativo à incompetência da Comissão para adotar as decisões que constituem título executivo, à falta de base jurídica e a um erro manifesto de apreciação, não se mostra, à primeira vista, desprovido de fundamento sério. Merece, pois, uma análise aprofundada que não pode ser feita pelo juiz das medidas provisórias, mas deve sê-lo no âmbito do processo que conhece do mérito.

Em terceiro lugar, o presidente do Tribunal procede a uma ponderação dos riscos associados a cada uma das soluções possíveis. A este título, no que respeita ao interesse do recorrente em evitar que seja efetuada a cobrança imediata dos montantes em causa, observa que, nas circunstâncias do caso em apreço, a execução da decisão impugnada causaria provavelmente a incapacidade de o recorrente fazer face às suas necessidades mais elementares. No que respeita aos interesses financeiros da União, observa que a Comissão não apresenta nenhuma explicação a este propósito e que ela mesma parece considerar que a suspensão da execução das decisões impugnadas seria desejável no caso em apreço. O presidente do Tribunal conclui daqui que a ponderação dos interesses é favorável ao recorrente.

Tendo em conta o que precede, o pedido de medidas provisórias foi deferido.

⁶²⁵ Na aceção do artigo 299.º TFUE.

⁶²⁶ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1).

⁶²⁷ No caso em apreço, o artigo 4.º do Regulamento n.º 2988/95.