



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
Nils WAHL  
apresentadas em 7 de abril de 2016\*

**Processo C-455/14 P**

**H**  
**contra**  
**Conselho da União Europeia**

**Comissão Europeia**

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política Externa e de Segurança Comum — Perito nacional destacado junto da Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia e Herzegovina — Decisão de reafetação — Artigo 24.º, n.º 1, TUE — Artigo 275.º TFUE — Competência do Tribunal de Justiça da União Europeia — Poderes dos órgãos jurisdicionais nacionais — Categorias de atos de PESC — Conceito de ‘medidas restritivas’»

1. O Tratado de Lisboa eliminou a estrutura em três pilares da União Europeia e introduziu no quadro geral da UE as disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum (a seguir «PESC»). No entanto, tal medida não conduziu à «comunitarização» total da PESC, dado que esta política ainda está «sujeita a regras e procedimentos específicos»\*\*.
2. Um dos traços marcantes do regime especial concebido para a PESC pelos autores dos Tratados consiste na competência limitada que, como instituição da União, é concedida ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «TJUE») nessa matéria. É legítimo afirmar que, não obstante o relativo alargamento da sua competência, o exercício do poder de fiscalização jurisdicional pelo TJUE tem lugar apenas em circunstâncias excecionais. Todavia, os contornos precisos dessa competência não são totalmente claros.
3. O presente caso proporciona ao Tribunal de Justiça uma das primeiras oportunidades de se pronunciar quanto ao âmbito da sua competência no que respeita à PESC. Na verdade, o aspeto fundamental do presente processo reside na questão de saber se o Tribunal Geral é competente para conhecer de um recurso de anulação de decisões tomadas pelo Chefe de uma missão da UE criada ao abrigo da PESC. A complexidade e a sensibilidade da questão em apreço manifestam-se, nomeadamente, no facto de as três partes no presente processo defenderem posições substancialmente diferentes. É interessante notar que todas as partes consideram que o despacho recorrido padece de erro na fundamentação, ainda que apontem diferentes justificações para esse entendimento.

\* Língua original: inglês.

\*\* V. artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

## I – Quadro jurídico

4. A Missão de Polícia da União Europeia (a seguir «MPUE») na Bósnia e Herzegovina foi criada pela Ação Comum 2002/210/PESC do Conselho, de 11 de março de 2002<sup>\*\*\*</sup>, pelo período inicial de um ano, tendo sido posteriormente prorrogada várias vezes. A prorrogação mais recente foi aprovada pela Decisão 2009/906 do Conselho, de 8 de dezembro de 2009, relativa à MPUE na Bósnia e Herzegovina (a seguir «Decisão 2009/906»)<sup>\*\*\*\*</sup>. As disposições pertinentes da Decisão 2009/906/PESC são as seguintes.

5. O artigo 5.º («Comandante da Operação Civil») dispõe:

«1. O Diretor da Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC) é o Comandante da Operação Civil para a MPUE.

2. O Comandante da Operação Civil, sob o controlo político e a direção estratégica do Comité Político e de Segurança (CPS) e sob a autoridade geral do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), exerce o comando e o controlo da MPUE a nível estratégico.

3. O Comandante da Operação Civil garante a execução adequada e efetiva das decisões do Conselho, assim como das decisões do CPS, nomeadamente através de instruções a nível estratégico dirigidas, conforme necessário, ao Chefe de Missão e presta-lhe aconselhamento e apoio técnico.

4. Todo o pessoal destacado permanece inteiramente sob o comando das autoridades nacionais do Estado ou da instituição da UE que o destacou. As autoridades nacionais transferem o controlo operacional (OPCON) do seu pessoal, equipas e unidades para o Comandante da Operação Civil.»

6. O artigo 6.º («Chefe de Missão») dispõe:

«1. O Chefe de Missão assume a responsabilidade e exerce o comando e o controlo da MPUE no teatro de operações.

2. O Chefe de Missão exerce o comando e o controlo do pessoal, das equipas e das unidades dos Estados contribuintes afetados pelo Comandante da Operação Civil, bem como a responsabilidade administrativa e logística, designadamente pelos bens, recursos e informações postos à disposição da MPUE.

3. O Chefe de Missão emite instruções destinadas a todo o pessoal da MPUE para a eficaz condução da MPUE no teatro de operações, assumindo a sua coordenação e gestão corrente, segundo as instruções a nível estratégico do Comandante da Operação Civil.

[...]

5. O Chefe de Missão é responsável pelo controlo disciplinar do pessoal. No que respeita ao pessoal destacado, a ação disciplinar é exercida pela respetiva autoridade nacional ou da UE.

[...]»

7. O artigo 7.º, n.º 2 dispõe, na parte pertinente, que «[a] MPUE é constituída principalmente por pessoal destacado pelos Estados-Membros ou pelas instituições da UE».

<sup>\*\*\*</sup> JO 2002 L 70, p. 1.

<sup>\*\*\*\*</sup> JO 2009 L 322, p. 22.

8. O artigo 8.º, n.º 2 («Estatuto da Missão e do pessoal da MPUE») tem a seguinte redação:

«Cabe ao Estado ou à instituição da UE que tenha destacado um dado membro do pessoal responder a quaisquer reclamações relacionadas com o respetivo destacamento, apresentadas por esse membro do pessoal ou que lhe digam respeito. O Estado ou a instituição da UE em questão é responsável por quaisquer medidas que seja necessário tomar contra o agente destacado.»

9. O artigo 9.º («Cadeia de comando») dispõe:

«1. A MPUE tem uma cadeia de comando unificada, tal como uma operação de gestão de crises.

2. Sob a responsabilidade do Conselho, o CPS exerce o controlo político e a direção estratégica da MPUE.

3. O Comandante da Operação Civil, sob o controlo político e a direção estratégica do CPS e sob a autoridade geral do AR, é o comandante da MPUE no plano estratégico e, nessa qualidade, dirige instruções ao Chefe de Missão e presta-lhe aconselhamento e apoio técnico.

4. O Comandante da Operação Civil é responsável perante o Conselho por intermédio do AR.

5. O Chefe de Missão exerce o comando e o controlo da MPUE no teatro de operações e responde diretamente perante o Comandante da Operação Civil.»

10. Por último, o artigo 10.º («Controlo político e direção estratégica») dispõe o seguinte:

«1. O CPS exerce, sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direção estratégica da MPUE. O CPS fica autorizado pelo Conselho a tomar as decisões pertinentes em conformidade com o terceiro parágrafo do artigo 38.º do Tratado [UE]. [...] Os poderes de decisão relacionados com os objetivos e o termo da MPUE continuam a ser exercidos pelo Conselho.

2. O CPS informa periodicamente o Conselho sobre a situação.

3. O CPS recebe periodicamente e sempre que necessário relatórios do Comandante da Operação Civil e do Chefe de Missão sobre matérias das respetivas áreas de competência.»

## **II – Antecedentes do litígio**

11. A recorrente no presente processo é H., uma magistrada italiana que foi destacada para a MPUE em Sarajevo através de decreto do Ministério da Justiça italiano, de 16 de outubro de 2008, para o exercício das funções de consultora na Unidade de Justiça Penal («Criminal Justice Unit Adviser»), com efeitos a partir de 14 de novembro de 2008. O seu destacamento foi prorrogado até 31 de dezembro de 2009, período durante o qual exerceu as funções de diretora jurídica («Chief Legal Officer»), tendo, posteriormente, sido objeto de nova prorrogação, até 31 de dezembro de 2010.

12. Por decisão de 7 de abril de 2010, assinada pelo chefe do pessoal da MPUE, por motivos operacionais a recorrente foi reafetada ao cargo de consultora da Unidade de Justiça Penal, com funções de procuradora, no serviço regional (Bósnia e Herzegovina) de Banja Luka, com efeitos a partir de 19 de abril de 2010.

13. Após a receção da decisão de 7 de abril de 2010, a recorrente apresentou uma reclamação às autoridades italianas, alegando que a decisão era ilegal, por várias razões. Por mensagem de correio eletrónico de 15 de abril de 2010, um funcionário da Representação Permanente da República Italiana junto da União Europeia informou a recorrente da suspensão da decisão de 7 de abril.

14. O Chefe de Missão respondeu à reclamação da recorrente através de decisão de 30 de abril de 2010, que confirmou a decisão de 7 de abril de 2010, e explicou que tinha tomado pessoalmente aquela decisão, dada a necessidade de consultoria no âmbito da ação penal no serviço de Banja Luka.

15. Em 4 de junho de 2010, a recorrente instaurou uma ação no Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), pedindo a anulação da decisão de 7 de abril de 2010 e uma indemnização pelos danos sofridos.

### III – Tramitação do processo no Tribunal Geral e despacho recorrido

16. Por petição que deu entrada em 16 de junho de 2010, a recorrente interpôs recurso de anulação da decisão de 7 de abril de 2010 e, na medida do necessário, da decisão de 30 de abril de 2010 (a seguir «decisões impugnadas»). Além disso, H. requereu ao Tribunal Geral a condenação do Conselho, da Comissão e da MPUE no pagamento de uma indemnização pelos danos sofridos.

17. Através de requerimento de 17 de julho de 2010, a recorrente pediu a suspensão das decisões impugnadas. Por despacho de 22 de julho de 2010 (a seguir «despacho relativo às medidas provisórias»), o presidente do Tribunal Geral indeferiu este pedido \*\*\*\*\*.

18. Por despacho do Tribunal Geral, proferido em 10 de julho de 2014 (a seguir «despacho recorrido») \*\*\*\*\*; o recurso de anulação foi declarado inadmissível e H. foi condenada a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pelo Conselho e pela Comissão.

### IV – Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

19. Através de um recurso interposto em 19 de setembro de 2014, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- anular o despacho recorrido;
- remeter o processo ao Tribunal Geral;
- condenar os recorridos em primeira instância nas despesas.

20. O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- negar provimento ao recurso;
- substituir os argumentos jurídicos do Tribunal Geral a respeito da delegação de competências;
- condenar a recorrente nas despesas.

21. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- anular o despacho recorrido;
- julgar o recurso inadmissível;

\*\*\*\*\* Despacho no processo H/Conselho e o. (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

\*\*\*\*\* Despacho no processo H/Conselho e o. (T-271/10, EU:T:2014:702).

- subsidiariamente, julgar o recurso inadmissível na parte em que é dirigido à Comissão, e remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento da restante parte.
- condenar a recorrente nas despesas.

22. H., o Conselho e a Comissão apresentaram observações orais na audiência que teve lugar em 18 de janeiro de 2016.

## V – Apreciação dos fundamentos do recurso

### A –Primeiro fundamento de recurso

#### 1. Argumentos das partes

23. Com o seu primeiro fundamento de recurso, a recorrente alega que, ao julgar o recurso inadmissível sem a realização de uma audiência, o Tribunal Geral violou os seus direitos de defesa e o artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral (a seguir «Regulamento de Processo»).

24. O Conselho e a Comissão pedem ao Tribunal de Justiça que rejeite este fundamento de recurso.

#### 2. Análise

25. Também eu considero que este fundamento não procede.

26. O artigo 114.º do Regulamento de Processo não impõe a obrigação de realização de uma audiência nos casos em que uma das partes pede ao Tribunal Geral que se pronuncie sobre a inadmissibilidade da ação ou do recurso sem conhecer do mérito da causa. Na verdade, de acordo com o n.º 3 dessa disposição «[s]alvo decisão em contrário do Tribunal Geral, a tramitação ulterior do processo no que respeita ao pedido é oral» \*\*\*\*\*. O referido artigo prevê assim expressamente que, nesses casos, o Tribunal Geral pode decidir prescindindo da audiência oral.

27. O Tribunal de Justiça já confirmou, em muitas ocasiões, que o artigo 114.º do Regulamento de Processo não concede às partes um direito à realização da audiência oral no Tribunal Geral \*\*\*\*\* e que o mero facto de este se pronunciar sobre a causa sem que tenha lugar uma audiência oral não consubstancia uma violação dos direitos de defesa das partes \*\*\*\*\*. No presente processo, a recorrente não ofereceu quaisquer provas em apoio da alegada violação dos seus direitos de defesa.

28. Neste contexto, é evidente que, ao contrário do que sustenta a recorrente, o despacho de medidas provisórias não equivale ao reconhecimento da competência do Tribunal Geral para conhecer da causa. Com efeito, nesse despacho, o Presidente do Tribunal Geral considerou desnecessário pronunciar-se sobre a questão da admissibilidade do recurso \*\*\*\*\*.

29. Como tal, o Tribunal Geral podia legitimamente decidir que dispunha de informações suficientes para apreciar a causa sem a realização da fase oral. Por conseguinte, deve ser negado provimento ao primeiro fundamento de recurso.

\*\*\*\*\* Itálico meu.

\*\*\*\*\* V., nomeadamente, despacho Regione Puglia/Comissão (C-586/11 P, EU:C:2013:459, n.º 19).

\*\*\*\*\* V., a esse propósito, acórdão Regione Siciliana/Comissão (C-417/04 P, EU:C:2006:282, n.ºs 35 e 37).

\*\*\*\*\* Despacho no processo H/Conselho e o. (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

## B –Segundo fundamento de recurso

### 1. Argumentos das partes

30. O segundo fundamento de recurso tem por objeto os n.ºs 29 a 48 do despacho recorrido, nos quais o Tribunal Geral se considerou, à luz do artigo 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE, incompetente para conhecer do recurso. O Tribunal Geral entendeu que a situação da recorrente não era abrangida pelas exceções à regra geral de que o juiz da União não é competente em matérias relacionadas com a PESC. O Tribunal Geral considerou que as decisões impugnadas foram adotadas pelo Chefe de Missão no exercício de poderes delegados na sua pessoa pelas autoridades italianas. Nessas circunstâncias, concluiu que a fiscalização da legalidade das decisões impugnadas e a apreciação do pedido de indemnização competiam aos órgãos jurisdicionais italianos. Por último, acrescentou que, na eventualidade de o órgão jurisdicional italiano competente se pronunciar no sentido da ilegalidade das decisões impugnadas, ser-lhe-ia lícito chegar a essa conclusão e dela extrair as necessárias ilações, mesmo a respeito da própria existência dessas decisões.

31. A recorrente opõe-se a estas conclusões essencialmente por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, alega que a competência do TJUE só é afastada no caso dos atos adotados para os efeitos referidos no artigo 25.º TUE, de acordo com o procedimento estabelecido no artigo 31.º TUE. Uma decisão relativa à reafetação de um membro do pessoal tem natureza meramente administrativa e não constitui um ato da PESC para efeitos do artigo 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE. Em segundo lugar, a recorrente sustenta que o conceito de «medidas restritivas» do artigo 275.º TFUE engloba todos os atos da UE que afetem negativamente os interesses das pessoas, como é o caso das decisões impugnadas. No seu entender, esta tese é corroborada pelo acórdão Sogelma\*\*\*\*\* do Tribunal Geral.

32. O Conselho considera que estes argumentos não procedem e que o Tribunal Geral agiu corretamente ao declarar-se incompetente. No entanto, o Conselho entende que a fundamentação do despacho recorrido contém dois erros de direito. Em primeiro lugar, ao decidir proceder à reafetação de H., o Chefe de Missão atuou no exercício de poderes que não lhe foram delegados pelo Estado-Membro de origem, mas sim pela instituição competente da UE (o próprio Conselho). Em segundo lugar, o órgão jurisdicional nacional que conhecer do processo não tem poderes para anular o ato impugnado. Todavia, no entender do Conselho, estes erros não invalidam a conclusão a que chegou o Tribunal Geral.

33. Por sua vez, a Comissão concorda com algumas das críticas formuladas pela recorrente contra o despacho recorrido, não obstante considerar que o recurso é inadmissível. Segundo a Comissão, a competência atribuída ao TJUE para fiscalizar a legalidade dos atos em matéria de PESC não é tão limitada como considerou o Tribunal Geral. A Comissão entende que o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º TFUE devem ser interpretados no sentido de excluir a competência do TJUE apenas no que respeita aos atos de PESC que consistam numa expressão da política externa soberana (*actes de gouvernement*) e não aos meros atos de execução dessa política. Subsidiariamente, a Comissão considera que o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º TFUE se opõem apenas à fiscalização pelo TJUE de alegadas violações de disposições da PESC, e não de alegadas violações de outras disposições de direito da UE. Portanto, o TJUE seria competente para fiscalizar a legalidade dos atos adotados no quadro da PESC sempre que a alegada invalidade resultasse da eventual violação de disposições fora do âmbito da PESC. Apesar disso, no entender da Comissão, o presente recurso é inadmissível, pelas seguintes razões: primeiro, as decisões impugnadas não podem ser consideradas meros atos de

\*\*\*\*\* Acórdão no processo Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).

execução, uma vez que revestem natureza operacional; segundo, os fundamentos de anulação aduzidos pela recorrente em primeira instância exigiriam que o Tribunal Geral interpretasse a Decisão 2009/906 (para o que não era competente) ou teriam de ser dirigidos às autoridades italianas (e, consequentemente, invocados no âmbito de um recurso interposto nos tribunais italianos).

## 2. Apreciação

34. Para apreciar o mérito dos argumentos apresentados pela recorrente, creio ser útil começar por recordar o enquadramento jurídico em que se inscrevem. Para esse efeito, abordarei sucintamente alguns aspetos fundamentais do sistema de fiscalização jurisdicional em matéria de PESC estabelecido pelo Tratado de Lisboa. De seguida, analisarei cada um desses argumentos, após o que extrairei as devidas conclusões a respeito dos alegados erros do despacho recorrido.

### a) Introdução: da competência do TJUE quanto às matérias de PESC

35. Segundo jurisprudência assente, os Tratados estabeleceram um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da UE, confiando-a ao TJUE. Por conseguinte, quando as pessoas singulares ou coletivas, em razão dos requisitos de admissibilidade referidos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não possam impugnar diretamente os atos da União de alcance geral, estão protegidas contra a aplicação, a seu respeito, desses atos. Quando a execução dos referidos atos compete às instituições da União, essas pessoas podem interpor recurso direto perante o órgão jurisdicional da União contra os atos de aplicação nas condições referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e invocar, nos termos do artigo 277.º TFUE, em apoio desse recurso, a ilegalidade do ato geral em causa. Quando a execução incumbe aos Estados-Membros, podem alegar a invalidade do ato da União em causa perante os órgãos jurisdicionais nacionais e levá-los a interrogar, por força do artigo 267.º TFUE, a este respeito, o Tribunal de Justiça pela via de questões prejudiciais \*\*\*\*\*.

36. Porém, estes princípios não são plenamente aplicáveis no que respeita aos atos da UE adotados no domínio da PESC. Na verdade, o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º TFUE dispõem essencialmente que, salvo em dois casos específicos, o TJUE não dispõe de competência quanto às disposições relativas à PESC ou aos atos adotados com base nessas disposições. No primeiro caso, o TJUE pode controlar a observância do artigo 40.º TUE, que estabelece uma regra recíproca de não ingerência entre a PESC e outras atribuições da UE. No segundo, o TJUE é competente para se pronunciar sobre recursos de anulação interpostos por pessoas singulares ou coletivas contra decisões que estabeleçam «medidas restritivas» adotadas pelo Conselho ao abrigo da PESC.

\*\*\*\*\* V. acórdão Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 92 e 93 e jurisprudência aí referida).

37. No meu entender, há que reconhecer que, no domínio da PESC, a União dispõe do poder de adotar atos que são juridicamente vinculativos, não só para as suas instituições, mas também para os Estados-Membros. A esse respeito, a redação dos artigos 24.º, n.º 3\*\*\*\*\* e 31.º, n.º 1\*\*\*\*\* TUE é particularmente esclarecedora. Por outro lado, no domínio da PESC, não está prevista a adoção pela UE de atos que estabeleçam regras gerais e abstratas que criem direitos e obrigações para as pessoas singulares\*\*\*\*\*.

38. Assim se explica, no fundo, por que motivo a PESC foi concebida, desde a sua criação com o Tratado de Maastricht, como um conjunto de normas que defino como *lex imperfecta*\*\*\*\*\* e numa dupla perspetiva.

39. Em primeiro lugar, os Tratados não preveem expressamente qualquer processo judicial de aplicação coerciva nem sanções aplicáveis às violações. Consequentemente, é difícil assegurar a observância dessas normas por parte de Estados-Membros recalcitrantes\*\*\*\*\* ou de instituições da UE não cumpridoras\*\*\*\*\*.

40. Em segundo lugar, as pessoas cujos direitos sejam violados por atos adotados no quadro da PESC só dispõem de vias de recurso limitadas. Com efeito, o acesso ao TJUE — quer diretamente por meio de ações diretas, quer indiretamente através do processo de reenvio prejudicial — é extremamente limitado.

41. A este respeito, é de salientar que o recurso aos meios judiciais disponíveis nos órgãos jurisdicionais nacionais garante às pessoas determinadas formas de proteção. Na verdade, de acordo com jurisprudência assente, o princípio da proteção jurisdicional efetiva é um princípio geral do direito da UE que foi igualmente reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia\*\*\*\*\*. É importante referir que o artigo 19.º, n.º 1, TUE dispõe que «[o]s Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional

\*\*\*\*\* Na parte pertinente, esta disposição tem a seguinte redação: «Os Estados-Membros apoiarão *ativamente e sem reservas* a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e *respeitam* a ação da União neste domínio. [...] Os Estados-Membros *abster-se-ão* de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho e o Alto Representante asseguram a observância destes princípios» [o sublinhado é meu].

\*\*\*\*\* Aquela disposição tem a seguinte redação: «Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. *Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União.* Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro *deve abster-se* de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele» [itálico meu].

\*\*\*\*\* É assim que interpreto a proibição de adoção de «atos legislativos» no âmbito da PESC que os artigos 24.º, n.º 1, e 31.º, 1.º, TUE estabelecem.

\*\*\*\*\* Trata-se de uma expressão antiga, que deriva do direito romano e que é habitualmente utilizada para designar uma lei que impõe uma obrigação ou proíbe um comportamento, mas que não prevê qualquer sanção aplicável à sua violação.

\*\*\*\*\* Creio que será mais razoável perfilhar o entendimento de que os procedimentos estabelecidos no artigo 7.º TUE para as violações graves dos valores da UE também devem ser aplicáveis às ações (ou omissões) dos Estados-Membros no quadro da PESC. Por outro lado, afigura-se que os processos por infração previstos nos artigos 258.º a 260.º TFUE estão completamente excluídos no caso de simples violações das normas em matéria de PESC. Ainda assim, tem sido sugerido que o recurso a tais processos seria possível nos casos em que a violação sistemática e reiterada das normas da PESC (possivelmente, em paralelo com a violação de outras normas da UE) consubstanciasse uma violação das disposições gerais da UE em matéria de ação externa ou uma violação do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE e particularmente importante no domínio da PESC (v., em especial, artigo 24.º, n.º 3, TUE). Ver, por exemplo, Hillion, C., «A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy», in Cremona, Thies (eds.), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 24 a 28. Todavia, no caso presente, não é necessário abordar essa questão.

\*\*\*\*\* Por exemplo, não parece existir qualquer processo de fiscalização da conformidade das ações (ou omissões) das instituições no domínio da PESC com as disposições do capítulo 2, do título V, TUE.

\*\*\*\*\* V. acórdão Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 37 e a jurisprudência referida.



efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União»\*\*\*\*\*. Por seu turno, o artigo 274.º TFUE estabelece que «[s]em prejuízo da competência atribuída ao [TJUE] pelos Tratados, os litígios em que a União seja parte não ficam, por este motivo, subtraídos à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais».

42. Tal como o Tribunal de Justiça tem afirmado repetidamente, os órgãos jurisdicionais nacionais desempenham, em colaboração com o TJUE, uma função que também lhes é confiada, de assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados\*\*\*\*\*. Incumbe portanto aos Estados-Membros preverem um sistema de meios processuais e de procedimentos que permita assegurar o respeito do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva\*\*\*\*\*.

43. Não existindo normas de direito da UE que regulem a matéria, compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que para os cidadãos decorrem do direito da UE. As modalidades processuais que regulam tais ações perante os órgãos jurisdicionais nacionais não podem ser menos favoráveis do que as que regulam as ações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade)\*\*\*\*\*.

44. Sem prejuízo do acima exposto, afigura-se-me claro que, nos casos em que, ao abrigo dos Tratados, o TJUE não seja competente, os poderes atribuídos aos órgãos jurisdicionais nacionais são necessariamente limitados. Nos números 101 a 103 das presentes conclusões desenvolverei este ponto mais pormenorizadamente.

45. A natureza de *lex imperfecta* do conjunto de normas relativas à PESC é claramente um legado do caráter *sui generis* do segundo pilar instituído pelo Tratado de Maastricht: um sistema híbrido que fundiu características do (então) direito comunitário e do direito internacional público\*\*\*\*\*. A inexistência de um mecanismo vinculativo de natureza judicial para a resolução de litígios é evidentemente uma característica que pertence ao lado intergovernamental da PESC. Além disso, na maioria dos Estados-Membros (se não em todos), os órgãos jurisdicionais nacionais exercem tradicionalmente determinadas formas de contenção no que respeita à justiciabilidade dos atos do Estado na esfera da política externa\*\*\*\*\*.

46. Porém, a PESC é hoje parte integrante da ordem jurídica da UE, ainda que conserve algumas características distintivas. Consequentemente, os mecanismos habituais de aplicação coerciva e de punição existentes no quadro do direito internacional público não se lhe podem aplicar.

\*\*\*\*\* Nos termos dos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, TUE, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais nacionais devem permanecer competentes nos domínios em que os autores dos Tratados não atribuíram competência ao TJUE. V. conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Gestoras Pro Amnistia e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2006:667, n.º 104); e a tomada de posição da advogada-geral J. Kokott no processo de parecer 2/13 (EU:C:2014:2475, n.º 96).

\*\*\*\*\* Parecer 1/09 (EU:C:2011:123, n.º 69 e jurisprudência aí referida).

\*\*\*\*\* Acórdão T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão (C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

\*\*\*\*\* V. acórdão Unibet, C-432/05 (EU:C:2007:163, n.ºs 39 e 43 e a jurisprudência aí referida).

\*\*\*\*\* V., por exemplo, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 202).

\*\*\*\*\* V., em geral, J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8.ª ed., Oxford University Press, 2008, pp. 88, 103 *et seq.*

47. Primeiro, ao contrário dos Estados que atuam ao abrigo das normas do direito internacional público, os Estados-Membros da UE não podem decidir livremente de que modo desejam dirimir um diferendo surgido entre si \*\*\*\*\*. A redação do artigo 344.º TFUE é inequívoca quanto a este aspeto \*\*\*\*\* e a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça confirma a interpretação algo rigorosa daquela disposição \*\*\*\*\*. Portanto, não obstante a competência limitada atribuída ao TJUE (e aos órgãos jurisdicionais nacionais) no domínio da PESC, a nenhum outro órgão jurisdicional pode ser confiada a tarefa exclusiva de garantir, nesta matéria, «o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados» \*\*\*\*\*.

48. Segundo, no sistema da UE \*\*\*\*\* , incluindo no domínio da PESC, não é admissível qualquer forma de retaliação ou qualquer outra sanção imposta por um Estado. Conforme sustentou o Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não se pode, em caso algum, permitir tomar unilateralmente medidas corretivas ou de defesa «destinadas a prevenir qualquer incumprimento por parte de outro Estado-Membro das normas estabelecidas pelo Tratado» \*\*\*\*\* ou «destinadas a sanar uma eventual violação das normas do direito [da UE] por uma instituição \*\*\*\*\*.

49. Essas considerações realçam ainda mais as limitações inerentes ao sistema de fiscalização jurisdicional estabelecido nos Tratados relativamente à PESC. Para efeitos do presente processo, a questão da compatibilidade de tal sistema com o princípio de que a UE se funda no Estado de direito não é relevante. Na verdade, esse sistema é o produto de uma opção consciente dos autores dos Tratados, que decidiram não atribuir ao TJUE uma competência genérica e absoluta relativamente a todas as matérias dos Tratados da UE. Consequentemente, o Tribunal de Justiça não pode interpretar as normas estabelecidas nos Tratados de modo a alargar a sua competência para lá do que essas normas dispõem ou a criar novas vias de recurso não previstas nos Tratados \*\*\*\*\*. Tal como qualquer outra instituição da UE, também o Tribunal de Justiça tem de respeitar o princípio da atribuição de competências. Em especial, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, TUE, o Tribunal de Justiça «atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem». Compete portanto aos Estados-Membros reformar, se necessário, o sistema atualmente em vigor, nos termos do artigo 48.º TUE \*\*\*\*\*.

50. Feitas estas considerações, a competência atribuída neste domínio ao TJUE pelos Tratados, ainda que limitada, não deve ser ignorada. A esse propósito, o Tribunal de Justiça afirmou que as disposições que afastam a sua competência para conhecer da validade e da interpretação dos atos da UE constituem exceções e, como tal, devem ser objeto de uma interpretação restrita \*\*\*\*\*. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou-se competente relativamente a atos que, não obstante serem adotados no âmbito da PESC, assentavam em bases horizontais ou não relacionadas com a PESC, quer fossem bases jurídicas

\*\*\*\*\* No que respeita ao direito internacional público, ver o parecer consultivo do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, Status of Eastern Carelia, 1923 TPJI (série B) n.º 5 (23 de julho), p. 27. V. também Shaw, M. N., *International Law*, 6.ª ed., 2008 CUP, p. 1014.

\*\*\*\*\* Aquela disposição tem a seguinte redação: «Os Estados-Membros comprometem-se a não submeter qualquer diferendo relativo à interpretação ou aplicação dos Tratados a um modo de resolução diverso dos que neles estão previstos.»

\*\*\*\*\* V., em especial, parecer 2/13 (EU:C:2014:2454, n.ºs 201 a 214).

\*\*\*\*\* V. artigo 19.º, n.º 1, TUE.

\*\*\*\*\* V., nesse sentido, conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193, n.º 27).

\*\*\*\*\* Acórdão Comissão/França (232/78, EU:C:1979:215, n.º 9).

\*\*\*\*\* Acórdão Comissão/República Helénica (C-45/07, EU:C:2009:81, n.º 26).

\*\*\*\*\* V., nesse sentido, acórdão Unión de Pequeños Agricultores/Conselho (C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 44).

\*\*\*\*\* Acórdão no processo Unión de Pequeños Agricultores/Conselho (C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 45).

\*\*\*\*\* V., nesse sentido, acórdãos Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 53); e Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115, n.º 53).

substantivas\*\*\*\*\* quer processuais\*\*\*\*\* . Acresce que o TJUE tem poderes para verificar, por um lado, se um ato de PESC deveria ter sido adotado com base numa disposição não relacionada com a PESC\*\*\*\*\* e, por outro lado, se um ato de PESC relativamente ao qual o TJUE aparentemente não possui competência deveria, em razão da sua natureza, âmbito de aplicação e efeitos, ter sido adotado sob a forma de um ato de PESC em relação ao qual, excecionalmente, o TJUE possui competência\*\*\*\*\*.

51. É neste contexto que apreciarei os vários argumentos aduzidos no âmbito do segundo fundamento de recurso da recorrente, em apoio da sua alegação de que o Tribunal Geral era competente para conhecer do recurso.

b) Primeira parte: das disposições e dos atos excluídos da competência do TJUE

52. A primeira parte do segundo fundamento de recurso suscita uma questão de natureza constitucional, que diz respeito aos limites da área do Direito em que a competência do TJUE é excluída. A questão principal pode ser formulada do seguinte modo: a exclusão da competência do TJUE abrange, em princípio, todos os atos de PESC ou apenas certas categorias desses atos?

53. Nesta matéria, subscrevo o entendimento do Conselho de que, salvo nas exceções específicas previstas expressamente nos Tratados, o TJUE não é competente para conhecer de recursos relativos a atos de PESC.

54. Para começar, devo salientar que o artigo 24.º, n.º 1, TUE é uma das disposições fundamentais em matéria de PESC. Esta disposição segue-se ao artigo que introduz a secção 1 («Disposições comuns») do capítulo 2 («Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum») do título V do TUE. Enquanto o artigo 23.º TUE define os objetivos da PESC, o artigo 24.º estabelece o seu âmbito de aplicação, o seu quadro institucional de base e os princípios orientadores.

55. Em especial, o artigo 24.º, n.º 1, começa por definir o âmbito de aplicação da PESC: esta abrange «todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União». De seguida, estabelece o enquadramento institucional de base, esclarecendo que a PESC está «sujeita a regras e procedimentos específicos» e sublinhando os papéis fundamentais desempenhados pelo Conselho Europeu, pelo Conselho e pelo Alto Representante. Por último, o artigo 24.º, n.º 1, TUE estipula que, salvo determinadas exceções, o TJUE «não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições».

56. Por conseguinte, numa leitura contextual, a expressão «estas disposições» não pode deixar de se referir a todas as disposições estabelecidas no TUE relativamente à PESC, ou seja, todo o capítulo 2 do título V do TUE. Esta interpretação é também confirmada pelo texto do artigo 275.º TFUE, que afasta expressamente a competência do TJUE no que diz respeito às disposições relativas à PESC.

57. Portanto, nem a interpretação literal nem a interpretação sistemática das disposições pertinentes dos Tratados corroboram os argumentos da recorrente e da Comissão, que sugerem uma distinção entre diferentes categorias de atos de PESC, em função da sua natureza e conteúdo.

\*\*\*\*\* Acórdão Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:75, n.ºs 41 a 50).

\*\*\*\*\* Acórdão Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.ºs 69 a 74).

\*\*\*\*\* Artigo 40.º TUE.

\*\*\*\*\* V., nesse sentido e por analogia, acórdãos Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116); e Gestoras Pro Amnistia e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

58. Mais concretamente, no que respeita aos argumentos da recorrente, chamo a atenção para o facto de o capítulo 2 do título V do TUE incluir não só (por um lado) disposições como os artigos 25.º e 31.º, relativos à adoção pelo Conselho Europeu e pelo Conselho das principais decisões políticas nesta matéria, mas também (por outro lado) disposições que regulam a adoção de vários atos de natureza administrativa, operacional ou executiva, através de diferentes processos e por outros órgãos — nomeadamente, o Alto Representante \*\*\*\*\*, os Estados-Membros \*\*\*\*\* e o Comité Político e de Segurança (CPS) \*\*\*\*\*. Além disso, a competência do TJUE também tem de se considerar excluída no que respeita aos atos adotados por qualquer outro órgão da UE, criado com base nas disposições em matéria de PESC, em que as instituições e órgãos referidos no capítulo 2 do título V do TUE possam ter delegado competências estatutárias. Na verdade, o artigo 275.º TFUE acrescenta que o TJUE não dispõe de competência no que diz respeito aos «atos adotados com base [nas] disposições [relativas à PESC]».

59. Em todo o caso, creio que a maior parte dos atos previstos no capítulo 2 do título V do TUE podem ser considerados atos «administrativos», na medida em que se entenda que isso significa que regulam a atuação da administração da UE ou das administrações nacionais. Conforme mencionado *supra*, a União não tem poderes para adotar atos legislativos neste domínio e, conseqüentemente, as disposições em matéria de PESC respeitam necessariamente às práticas permitidas e vedadas a essas administrações. Pela sua própria natureza, a PESC afigura-se uma política operacional: uma política através da qual a União prossegue os seus objetivos (definidos em termos gerais) mediante um conjunto de ações (definidas em termos gerais) de natureza primordialmente executiva e política. Porém, a interpretação lata do conceito de «ato administrativo» defendida pela recorrente reduziria de tal modo o âmbito de aplicação das exceções previstas no artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º TFUE que dificilmente seria compatível com a formulação ampla dessas disposições.

60. Seguidamente, no que respeita aos argumentos aduzidos pela Comissão, devo referir que não considero que a distinção proposta entre atos de política externa soberana (ou *actes de gouvernement*) e atos de execução seja convincente.

61. Desde logo, dada a ausência de qualquer referência nos Tratados ou na jurisprudência pertinente do TJUE, bem como a falta de qualquer explicação pormenorizada da Comissão, não vejo com total clareza como devem ser entendidos esses dois conceitos. Na verdade, mesmo quando instada a desenvolver este tema na audiência, a Comissão teve de se esforçar para apresentar quaisquer critérios ou princípios que pudessem servir para distinguir essas duas categorias de atos. A Comissão pareceu também ter dificuldade em responder ao pedido para indicar exemplos concretos de atos de execução adotados num contexto semelhante ao do presente processo e que não envolvessem qualquer elemento genuíno de política externa.

62. Seja como for, devo salientar que existem no capítulo 2 do título V do TUE diversas disposições que constituem a base jurídica para a adoção de atos de execução \*\*\*\*\*. Creio que, dada a natureza e o funcionamento da PESC \*\*\*\*\*, é possível que esses atos se revistam muitas vezes de grande importância e sensibilidade política. Em termos mais gerais, mesmo no âmbito de aspetos de natureza executiva ou organizacional, os atos de execução afiguram-se uma parte integrante da ação da PESC no contexto da qual são adotados. No meu entender, é difícil determinar o elemento administrativo do ato sem ter em conta o objetivo subjacente de política externa que é prosseguido.

\*\*\*\*\* V., em especial, artigos 27.º e 34.º TUE.

\*\*\*\*\* V., em especial, artigos 24.º, n.º 3, 28.º, n.º 2 a n.º 5, 32.º, 34.º e 35.º TUE.

\*\*\*\*\* V. artigo 38.º TUE.

\*\*\*\*\* V., designadamente, as disposições referidas nas notas 40 a 42 das presentes conclusões.

\*\*\*\*\* N.º 59 das presentes conclusões.

63. No entanto, a Comissão alega que a intenção dos autores dos Tratados foi a de excluir da competência do TJUE apenas os atos de política externa soberana. De qualquer forma, como salienta o Conselho, a Comissão não oferece quaisquer provas que corroborem a sua afirmação. Na verdade, os trabalhos preparatórios do Tratado de Lisboa não parecem apoiar a interpretação restritiva do artigo 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE que é sugerida pela Comissão \*\*\*\*\*.

64. No meu entender, se os autores dos Tratados tivessem tido a intenção de introduzir uma exceção mais limitada à competência do TJUE (confinando-a, essencialmente, aos atos de política externa soberana) teriam dado outra redação ao artigo 24.º, n.º 1, TUE e ao artigo 275.º TFUE. Com efeito, a formulação ampla dessas disposições contrasta profundamente com a redação mais restritiva do artigo 276.º TFUE, que prevê uma exceção à competência do TJUE no que respeita ao espaço de liberdade, segurança e justiça \*\*\*\*\*.

65. Neste ponto, creio que também deve ser analisada a interpretação alternativa do artigo 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE proposta pela Comissão. A Comissão sugere que estas disposições podem ser interpretadas no sentido de limitar a competência do TJUE, não relativamente a atos de determinada natureza e conteúdo, mas apenas a certos *fundamentos* invocados perante o TJUE. Por outras palavras, as referidas disposições obstarão a que o TJUE interpretasse disposições relativas à PESC, mas provavelmente não impediriam o TJUE de fiscalizar a legalidade de um ato da UE (mesmo quando adotado no contexto da PESC) quando as causas de invalidade invocadas respeitarem a disposições não relacionadas com a PESC.

66. Na minha opinião, esta interpretação alternativa do artigo 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE também não é convincente. Mais uma vez, a Comissão parece desconsiderar a própria letra dessas disposições e a sua formulação ampla. Conforme acima sublinhado, o artigo 275.º TFUE exclui a competência do TJUE no que diz respeito aos «atos adotados com base [nas] disposições [de PESC]». Portanto, salvo se for aplicável uma das exceções expressamente previstas nesse artigo, o TJUE não é competente para interpretar um ato adotado com base nas disposições de PESC nem para fiscalizar a sua legalidade, independentemente das causas de invalidade invocadas. Por conseguinte, não vislumbro qualquer base textual para uma distinção assente na natureza dos fundamentos invocados, como propõe a Comissão.

67. Isso não significa, porém, que, em caso de conflito com normas não relacionadas com a PESC, a validade dos atos de PESC jamais possa ser fiscalizada. Na verdade, o TJUE é competente para fiscalizar o cumprimento da cláusula de não ingerência recíproca estabelecida no artigo 40.º TUE \*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* V., em especial, os documentos da Convenção Europeia CONV 734/03, Artigos sobre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Grande Instância; e CONV 689/1/03 REV1, Relatório complementar sobre a questão da fiscalização jurisdicional em matéria de Política Externa e de Segurança Comum. Estes documentos respeitam à redação do artigo III-282 do projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, que é equivalente, no essencial, ao atual artigo 275.º TFUE. Nesta matéria, ver a tomada de posição da advogada-geral J. Kokott no processo de parecer 2/13 (EU:C:2014:2475, n.º 90).

\*\*\*\*\* Aquela disposição tem a seguinte redação: «*No exercício das suas atribuições relativamente às disposições [...] relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o [TJUE] não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efetuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro, nem para decidir sobre o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna*» [o sublinhado é meu].

\*\*\*\*\* Aquela disposição tem a seguinte redação: «A execução da [PESC] não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.º a 6.º [TFUE]. De igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do [capítulo relativo à PESC].»

68. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Tribunal de Justiça afirmou repetidamente que o antigo artigo 47.º UE atribuía ao juiz da União poderes para assegurar que os atos adotados no quadro da PESC não invadiam as competências atribuídas pelo Tratado CE à Comunidade \*\*\*\*\*. Com o Tratado de Lisboa, essa disposição foi revogada e substituída, no essencial, pelo artigo 40.º TUE. Não obstante as alterações não desprezíveis introduzidas naquela disposição, creio que o cerne da jurisprudência permanece válido \*\*\*\*\*; o TJUE pode verificar se os atos de PESC deviam ter sido adotados com base em disposições dos Tratados relativas a outras políticas. Portanto, o TJUE deve aplicar um critério baseado no «centro de gravidade» para determinar a base jurídica adequada de um ato adotado no contexto da PESC mas que, alegadamente, devia ter sido adotado com base numa disposição substantiva não relacionada com a PESC \*\*\*\*\*.

69. Além disso, correndo o risco de permitir que o âmbito de aplicação e as consequências do artigo 40.º TUE sejam seriamente restringidos, afigura-se-me que o TJUE também deveria ser competente para verificar se um ato de PESC altera de forma velada um ato adotado com base em disposições não relacionadas com a PESC. Se o pudesse fazer, é evidente que isso afetaria a aplicação dos procedimentos e o alcance dos poderes das instituições estabelecidos pelos Tratados para o exercício de outras atribuições da União \*\*\*\*\*.

70. A este respeito, saliento que, até agora, o Tribunal de Justiça não tomou uma posição definitiva sobre a possibilidade de um ato da UE assentar em bases jurídicas materiais duplas ou múltiplas, que combinem disposições de PESC e disposições fora do âmbito da PESC \*\*\*\*\*. Parece-me que, pelo menos na maioria dos casos, uma disposição em matéria de PESC e uma disposição não relacionada com a PESC não serão compatíveis, uma vez que os procedimentos previstos para a sua adoção são demasiado diferentes para poderem ser conciliados. Nessas circunstâncias, um ato de PESC que compreenda elementos não relacionados com a PESC que não sejam acessórios do elemento PESC principal, ou que seja suscetível de produzir efeitos que não sejam meramente incidentais noutros domínios do direito da União, é sem dúvida inválido, na medida em que, em seu lugar, deveriam ter sido adotados dois atos separados.

71. Além disso, o artigo 40.º TUE, quando corretamente interpretado, permite ao TJUE apreciar *determinados* fundamentos nos quais seja invocada a invalidade de um ato de PESC por força de um eventual conflito com atos ou disposições não relacionados com a PESC \*\*\*\*\*. Mas não se pode ignorar a regra geral que estabelece que, salvo quando expressamente autorizado, o TJUE não tem competência no domínio da PESC. Não creio que o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º TFUE possam ser interpretados no sentido de permitirem que o TJUE aprecie qualquer alegada violação, por um ato de PESC, de uma disposição não relacionada com a PESC.

\*\*\*\*\* V. acórdão Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

\*\*\*\*\* Em contrapartida, é discutível que a presunção segundo a qual, em caso de conflito, as disposições não relacionadas com a PESC devem geralmente prevalecer sobre as disposições em matéria de PESC ainda seja aplicável. No entanto, isso não releva para o caso presente.

\*\*\*\*\* É possível defender que o Tribunal de Justiça pode agora fiscalizar a situação oposta: a de saber se um ato adotado no contexto de uma política não relacionada com a PESC devia ter sido adotado com base numa disposição de PESC.

\*\*\*\*\* Esse seria o caso, em especial, se a União adotasse, em violação da proibição estabelecida nos artigos 24.º, n.º 1, e 31.º, n.º 1, TUE, atos que, em virtude dos seus efeitos, tivessem materialmente natureza legislativa e fossem passíveis de afetar outras políticas da UE.

\*\*\*\*\* Essa questão foi suscitada no processo, Parlamento/Conselho, C-263/14, ainda pendente.

\*\*\*\*\* Porém, como afirma a Comissão nas suas observações escritas, o artigo 40.º TUE não é aplicável no presente processo. Na verdade, a recorrente nem sequer invocou essa disposição.

72. Em conclusão, não encontro nos Tratados qualquer base para uma distinção entre diferentes categorias de atos de PESC, nos termos da qual estes estarão ou não abrangidos pela competência do TJUE consoante a sua natureza ou conteúdo. Tão-pouco encontro qualquer apoio para o argumento de que os atos de PESC poderiam ser apreciados pelo TJUE sempre que estivesse em causa a eventual violação de uma disposição não relacionada com a PESC.

c) Segunda parte: do conceito de «medidas restritivas»

73. A segunda parte do segundo fundamento de recurso suscita outra questão importante que diz respeito ao conceito de «medidas restritivas» na aceção do artigo 275.º TFUE.

74. Não creio que se possa considerar que o conceito de «medidas restritivas», não obstante não estar expressamente definido nos Tratados, possa, como sugere a recorrente, abranger todos os atos da UE que afetam negativamente os interesses dos particulares. Na verdade, a interpretação literal, sistemática e histórica do artigo 275.º TFUE revela que este conceito tem um alcance mais limitado.

75. O termo «medidas restritivas» também pode ser encontrado no artigo 215.º TFUE, cujo n.º 2 refere especificamente a adoção de tais medidas «relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais». É importante mencionar que tanto o artigo 215.º TFUE como o artigo 275.º TFUE fazem referência a decisões da UE adotadas ao abrigo das normas da PESC. É evidente que as duas disposições se referem à mesma categoria de medidas.

76. Tais medidas são, sem qualquer dúvida, as medidas habitualmente designadas por «sanções». Trata-se de instrumentos que pertencem à esfera da ação externa da UE e que são adotados como reação a um comportamento de um país, de uma entidade ou de um particular que a UE considera ser ilegal. Pode ser o caso, por exemplo, da violação de um acordo internacional de que a UE é signatária ou da violação de normas consuetudinárias de direito internacional público. Pode também ser o caso de um comportamento que ameace a paz ou a segurança internacional. Ao longo dos últimos anos, foram impostas sanções, nomeadamente, a países responsáveis por violações reiteradas dos direitos fundamentais ou a entidades e particulares ligados a organizações terroristas.

77. A natureza destas medidas é semelhante à de uma sanção — consistem em restrições ao exercício de determinados direitos que, noutras circunstâncias, assistiriam aos destinatários dessas medidas. O seu objetivo principal é o de induzir ou forçar o autor do comportamento repreensível a cessar ou a alterar esse comportamento \*\*\*\*\*.

78. Nesse cenário, o conceito de «medidas restritivas» é relativamente abrangente: inclui sanções financeiras e económicas (tais como o congelamento de ativos ou restrições ao investimento), medidas que incidem sobre a circulação (nomeadamente, proibições de viajar ou proibições de entrada), medidas comerciais (tais como embargos totais, restrições às importações ou exportações de certos bens ou serviços, suspensão ou denúncia de acordos comerciais ou de programas de auxílio) e medidas diplomáticas (por exemplo, a rutura das relações diplomáticas) \*\*\*\*\* . No entanto, esse conceito não pode ser ainda mais alargado, como defende a recorrente, para abranger atos da UE que não possuem as características de uma «sanção» e o objetivo de induzir ou forçar o cumprimento de uma norma ou de um princípio alegadamente violados.

\*\*\*\*\* V., para esse efeito, acórdão no processo National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 82).

\*\*\*\*\* Para uma síntese mais pormenorizada, ver Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, 2014, Bruylant, Brussels, 2013, pp. 25 e 26.

79. A génese das novas disposições dos Tratados confirma esta interpretação. Com a inclusão das «medidas restritivas» nos atos suscetíveis de fiscalização previstos no artigo 275.º TFUE, os autores do Tratado de Lisboa visaram sanar uma anomalia do regime instituído pelo antigo Tratado, que permitia a fiscalização jurisdicional das sanções da UE que, depois de adotadas no âmbito da PESC, fossem aplicadas através de medidas comunitárias \*\*\*\*\* , mas não das sanções que fossem adotadas e aplicadas exclusivamente por meio de atos de PESC \*\*\*\*\* . Consequentemente, ao abrigo dos atuais Tratados, o TJUE dispõe de competência para fiscalizar a legalidade de todas as sanções impostas pela UE no âmbito da PESC, quer tenham por destinatários pessoas singulares ou coletivas, e independentemente da modalidade da sua aplicação. As sanções aplicadas através de atos de PESC são suscetíveis de fiscalização apenas nas condições estabelecidas no artigo 275.º TFUE, ao passo que as sanções aplicadas por meio de atos não relacionados com a PESC estão sujeitas à fiscalização normal da legalidade, de acordo com as regras comuns sobre a competência do TJUE.

80. Por conseguinte, o artigo 275.º TFUE não visa permitir a fiscalização jurisdicional de todos os atos de PESC suscetíveis de produzirem efeitos restritivos sobre os particulares, mas apenas das «sanções» contra particulares adotadas e aplicadas no âmbito da PESC.

81. A recorrente tão-pouco poderá encontrar qualquer apoio para as suas alegações no acórdão Sogelma do Tribunal Geral. Tal como o Tribunal Geral corretamente afirmou nos n.ºs 36 a 38 do despacho recorrido, o ato que, no acórdão Sogelma, considerou ser passível de fiscalização era um ato adotado por um órgão da UE que tinha sido criado no então pilar comunitário \*\*\*\*\* e não no âmbito daquele que era, à data, o segundo pilar. Consequentemente, o Tribunal Geral interpretou (extensivamente e, no meu entender, corretamente) o ex-artigo 230.º CE, que atribuía aos tribunais da UE competência geral para a fiscalização da validade dos atos comunitários destinados a produzirem efeitos jurídicos. No caso presente, uma vez que a MPUE foi criada e atua no âmbito da PESC, os argumentos da recorrente conduziram a uma interpretação *contra legem* dos atuais artigo 24.º, n.º 1, TUE e artigo 275.º TFUE.

#### d) O caso em apreço

82. À luz das considerações acima tecidas, entendo que também o segundo fundamento de recurso aduzido pela recorrente é improcedente.

83. Em primeiro lugar, não há dúvida de que as decisões impugnadas se enquadram precisamente no conceito de atos adotados com base em disposições relativas à PESC, na aceção do artigo 24.º TUE e do artigo 275.º TFUE. Com essas decisões, o Chefe de Missão da MPUE atuou no exercício dos poderes que lhe foram confiados pela Decisão 2009/906, um ato adotado nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TUE.

\*\*\*\*\* Essas medidas tinham por base o artigo 301.º CE (atual artigo 215.º TFUE) e, quando os seus destinatários fossem particulares, o artigo 308.º CE (atual artigo 352.º TFUE). A propósito da competência do TJUE relativamente a tais medidas, ver acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).

\*\*\*\*\* V. documentos da Convenção Europeia CONV 734/03 (pp. 27 e 28); e CONV 689/1/03 REV1 (pp. 3, 5 e 6), supramencionados na nota 45.

\*\*\*\*\* Esse órgão era a Agência Europeia de Reconstrução (AER), instituída pelo Regulamento (CE) n.º 2454/1999 do Conselho, de 15 de novembro de 1999, que altera o Regulamento (CE) n.º 1628/96 relativo ao auxílio à Bósnia-Herzegovina, à Croácia, à República Federativa da Jugoslávia e à antiga República jugoslava da Macedónia, nomeadamente através da criação da Agência Europeia de Reconstrução (JO 1999 L 299, p. 1).



84. Já expliquei *supra* por que motivo considero infundado o argumento de que a exclusão dos atos de PESC da competência do TJUE não abrange os atos administrativos nem os atos de execução, ainda que baseados em disposições de PESC. Por conseguinte, as decisões impugnadas não constituem atos que, por força da sua natureza ou conteúdo, estejam abrangidos pela competência do TJUE.

85. Em todo o caso, ainda que o Tribunal de Justiça aceitasse os argumentos aduzidos pela recorrente e pela Comissão, não creio que as decisões impugnadas pudessem ser consideradas meros atos administrativos ou atos de execução. Como salientam o Conselho e a Comissão, a decisão (do Chefe de Missão da MPUE) de preencher o cargo de procuradora num serviço regional da missão, em vez de ter uma jurista nos serviços centrais, é uma decisão operacional e não puramente administrativa. Com efeito, dessa decisão resultam consequências significativas sobre o modo como a MPUE cumpre as suas tarefas e a eficácia da sua ação. O elemento administrativo das decisões impugnadas (a afetação de recursos humanos) é, portanto, meramente secundário face ao elemento principal de política externa, que respeita à reorganização da atuação da MPUE no teatro de operações. Neste contexto, talvez não seja despidendo salientar que, no essencial, a situação jurídica e económica da recorrente não foi alterada pela decisão de a reafetar ao serviço regional de Banja Luka. Em concreto, nem a sua categoria profissional nem a sua remuneração foram afetadas pela decisão em causa. Acresce que a recorrente aceitou expressamente exercer na MPUE um cargo diferente daquele ao qual tinha concorrido quando apresentou a sua candidatura formal ao destacamento \*\*\*\*\*.

86. No seu recurso, a recorrente alega, porém, que os verdadeiros motivos que determinaram a sua reafetação não revestiam natureza operacional, mas disciplinar. Evidentemente, caso as decisões impugnadas devessem ser consideradas como resultado de uma ação disciplinar, a sua legalidade poderia ser questionada, uma vez que o Chefe de Missão não pode exercer o poder disciplinar sobre o pessoal destacado \*\*\*\*\*. Contudo, a alegada falta de competência do Chefe de Missão para adotar as decisões impugnadas constitui apenas um dos fundamentos do recurso \*\*\*\*\* a invocar perante o órgão jurisdicional competente para apreciar essas decisões. Por outras palavras, o simples facto de o órgão que adotou as decisões impugnadas carecer de competência para a sua adoção não pode justificar a atribuição de competência ao TJUE, contrariando a letra das disposições dos Tratados.

87. Em segundo lugar, nenhuma das duas exceções específicas ao princípio de que os atos de PESC estão excluídos da esfera de competência do TJUE se afigura aplicável às decisões impugnadas. Antes de mais, nenhuma das partes alegou que (para utilizar a terminologia do artigo 40.º TUE) tais decisões fossem suscetíveis de afetar a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nas áreas de competência da UE não relacionadas com a PESC. Em segundo lugar, e mais importante, uma decisão de reafetar um membro do pessoal de uma missão não pode ser considerada uma «medida restritiva» na aceção do artigo 275.º TFUE.

88. Nesse sentido, também o segundo fundamento de recurso deve ser rejeitado.

\*\*\*\*\* V. formulário de candidatura à Missão de Polícia da União Europeia (MPUE), assinado por H. em 10 de novembro de 2008. V. também o artigo 2.6 («Reafetações») do capítulo VI («Gestão do pessoal») dos procedimentos operacionais normalizados, que estabelece que «os membros do pessoal da MPUE em destacamento internacional devem permanecer nos seus cargos durante todo o mandato, que tem normalmente a duração de um ano. Todavia, caso exista uma justificação de natureza operacional, pessoal e/ou médica, podem ser reafetados a outro cargo na MPUE mediante decisão do [Chefe de Missão]».

\*\*\*\*\* V. artigo 6.º, n.º 5, da Decisão 2009/906.

\*\*\*\*\* V. artigo 263.º TFUE.

## VI – Consequências da apreciação

89. À luz do exposto, o Tribunal Geral agiu corretamente ao declarar-se incompetente para fiscalizar a validade das decisões impugnadas e, conseqüentemente, ao concluir que competia aos órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro de origem (Itália) apreciarem a legalidade das decisões impugnadas e pronunciarem-se sobre o pedido de indemnização conexo \*\*\*\*\*. Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso.

90. Feitas estas considerações, não se pode excluir a possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais terem dúvidas sobre o alcance da fiscalização das decisões impugnadas, bem como sobre as possíveis conseqüências de tal fiscalização.

91. Se for esse o caso, relembro aos referidos órgãos jurisdicionais que têm a faculdade (e, em algumas circunstâncias, a obrigação) de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE. Nesse contexto, o Tribunal de Justiça poderá ajudar esses órgãos jurisdicionais a decidirem a ação sobre a qual foram chamados a pronunciar-se, sem extrapolar os limites estabelecidos no artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º TFUE. Parece-me que tais pedidos de decisão prejudicial deveriam ser encorajados, uma vez que se traduziriam em duas vantagens imediatamente perceptíveis. Em primeiro lugar, permitiriam ao Tribunal de Justiça determinar se, no âmbito de um reenvio prejudicial, dispõe de competência para interpretar o ato impugnado perante o órgão jurisdicional nacional ou as disposições PESC pertinentes invocadas pelo recorrente \*\*\*\*\*. Efetivamente, pode não ser evidente para o órgão jurisdicional nacional se o ato da UE ou as disposições em causa no processo principal estão excluídos da competência do Tribunal de Justiça, por força da regra geral estabelecida no artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º TFUE, ou se, ao invés, podem estar abrangidos por uma das exceções a essa regra (por exemplo, por ser aplicável o artigo 40.º TUE). Em segundo lugar, e mais importante, o Tribunal de Justiça teria a possibilidade de interpretar disposições da UE de natureza horizontal (substantivas ou processuais) \*\*\*\*\* ou princípios gerais de direito da UE (tais como o princípio da cooperação leal ou o dever de diligência \*\*\*\*\*), que poderão também ser aplicáveis no processo principal \*\*\*\*\*. Em especial, o Tribunal de Justiça poderia esclarecer os limites da autonomia processual dos Estados-Membros, explicando as conseqüências jurídicas que resultam do dever do órgão jurisdicional de estabelecer, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE, as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva das pessoas.

92. Seja como for, para responder a uma das críticas do Conselho em relação ao despacho recorrido e para expressar o meu entendimento acerca de determinadas questões que foram amplamente discutidas durante a audiência, demorar-me-ei sobre três outros aspetos do processo nacional: i) as normas jurídicas aplicáveis; ii) a identidade do demandado; e iii) os poderes dos órgãos jurisdicionais nacionais.

\*\*\*\*\* Esta conclusão está também em consonância com o princípio subjacente ao artigo 8.º, n.º 2, da Decisão 2009/906, que, na parte pertinente, dispõe que «[c]abe ao Estado ou à instituição da UE que tenha destacado um dado membro do pessoal responder a quaisquer reclamações relacionadas com o respetivo destacamento, apresentadas por esse membro do pessoal ou que lhe digam respeito».

\*\*\*\*\* V., por analogia, acórdãos Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116); e Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

\*\*\*\*\* Entre as quais se conta, especialmente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

\*\*\*\*\* V. conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, n.º 28).

\*\*\*\*\* V., por analogia, acórdão Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

93. Em primeiro lugar, no que respeita às normas aplicáveis ao processo principal, observo o seguinte. A respeito das normas processuais, já expliquei *supra* que são aplicáveis as normas nacionais, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade. Relativamente às normas substantivas, pelo contrário, sublinho que a legalidade de um ato de PESC só pode ser apreciada à luz das disposições e princípios gerais do direito da UE que forem aplicáveis à situação em apreço. Nesse contexto, o órgão jurisdicional nacional tem de considerar igualmente a margem de apreciação de que gozam as instituições da UE no âmbito da PESC \*\*\*\*\*. Em contrapartida, a validade de um ato da UE nunca pode ser analisada à luz de disposições ou princípios do direito nacional.

94. Em segundo lugar, creio ser importante esclarecer quem deve defender os atos de PESC impugnados perante um órgão jurisdicional nacional. No meu entender, isso dependerá da natureza dos poderes exercidos com o ato impugnado. Se os poderes exercidos com tal ato tiverem sido *diretamente* delegados pelas autoridades do Estado-Membro, perante as quais responde o órgão em questão e sobre o qual aquelas têm alguns poderes de controlo, o demandado deve ser aquele Estado-Membro. Pelo contrário, nos casos em que os poderes exercidos por tal órgão procederem dos poderes atribuídos à União pelos Tratados, a demandada deve ser a União.

95. No que respeita ao caso presente, subscrevo o entendimento do Conselho de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando afirmou, nos n.ºs 50 e 51 do despacho recorrido, que o Chefe de Missão tinha atuado no exercício de poderes que nele tinham sido delegados pelo Estado-Membro de origem da recorrente.

96. A MPUE, uma missão no domínio da gestão civil de crises, constitui uma ação operacional da União instituída nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TUE. De acordo com o artigo 38.º TUE, o controlo político e a direção estratégica da missão são exercidos pelo CPS, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante. Além disso, o Conselho pode autorizar o CPS a tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direção estratégica da operação.

97. Porém, a atuação concreta e a gestão quotidiana de uma missão como a MPUE são matérias que competem à cadeia de comando da missão, que é encabeçada pelo Comandante da Operação Civil, a nível estratégico, e pelo Chefe de Missão, a nível do teatro de operações \*\*\*\*\*. Ambos são nomeados pelo Conselho e/ou pelo CPS, que lhes confiam as respetivas atribuições, e ambos são responsáveis, direta ou indiretamente, perante o Conselho e o CPS \*\*\*\*\*.

98. É verdade que o controlo operacional do pessoal destacado pelos Estados-Membros para a MPUE foi transferido dos Estados de origem para o Comandante da Operação Civil, que, por sua vez, o transferiu para o Chefe de Missão \*\*\*\*\*. Todavia, isso não consubstancia uma verdadeira ou direta delegação de poderes, pelo menos para os efeitos enunciados no n.º 51 do despacho recorrido.

\*\*\*\*\* V., a esse respeito, por analogia, acórdão Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369, n.º 37).

\*\*\*\*\* V., respetivamente, artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1, da Decisão 2009/906.

\*\*\*\*\* V., em especial, artigos 9.º e 10.º da Decisão 2009/906.

\*\*\*\*\* V. artigos 5.º, n.º 4, e 6.º, n.º 2, da Decisão 2009/906.

99. Ao adotar as decisões impugnadas, o Chefe de Missão atuou na qualidade de órgão da UE, por força dos poderes que lhe foram confiados pelo Conselho ou pelo CPS, com base em disposições de direito da União. Por conseguinte, tais decisões não podem ser imputáveis às autoridades italianas (como afirmou o Tribunal Geral no n.º 50 do despacho recorrido), dado que não foram adotadas em nome ou por conta daquele Estado-Membro, mas em nome da União. Consequentemente, é contra a União que a recorrente deve instaurar a ação no órgão jurisdicional nacional competente, pedindo a declaração da inaplicabilidade das decisões impugnadas e/ou a reparação dos danos.

100. Perante os órgãos jurisdicionais nacionais a União é representada de acordo com o disposto no artigo 335.º TFUE.

101. Em terceiro lugar, no que respeita aos poderes dos órgãos jurisdicionais nacionais, mais uma vez perfilho o entendimento do Conselho de que, ao contrário do que sustentou o Tribunal Geral no n.º 53 do despacho recorrido, esses órgãos jurisdicionais não podem anular um ato adotado por uma instituição da UE, ou por um organismo criado pela UE, a não ser que esse ato tenha sido adotado com base em poderes delegados pelo Estado-Membro em causa.

102. Recentemente, no acórdão Schrems <sup>\*\*\*\*\*</sup>, o Tribunal de Justiça reafirmou o princípio fundamental que decorre do acórdão Foto-frost <sup>\*\*\*\*\*</sup>, segundo o qual os órgãos jurisdicionais nacionais podem apreciar a validade de um ato da UE, mas não têm competência para declarar a invalidade de tal ato. No meu entender, este princípio é aplicável também no domínio da PESC, não obstante não existir nenhum tribunal da UE que possa exercer esse poder. Os processos nacionais — com as suas regras próprias em matéria de legitimidade, admissibilidade, representação legal, prescrição, prova, confidencialidade, etc. — podem não ser adequados a apreciar a validade dos atos da UE. São processos concebidos para outros fins e podem não garantir a atribuição às instituições da UE e aos Estados-Membros de direitos processuais comparáveis àqueles que lhes assistem perante o TJUE <sup>\*\*\*\*\*</sup>. Por outro lado, a impossibilidade ou a dificuldade de apresentação de observações por essas partes no âmbito de processos de fiscalização da validade de um ato da UE prejudicaria a capacidade do órgão jurisdicional nacional de se pronunciar com pleno conhecimento de todos os elementos de facto e de direito pertinentes. Isto já para não falar nas repercussões potencialmente graves para a segurança e política externa da União e dos Estados-Membros que poderia ter a anulação de um ato de PESC por um órgão jurisdicional nacional.

103. Por conseguinte, quando um órgão jurisdicional nacional que foi chamado a pronunciar-se sobre a validade de um ato da UE conclui pela ilegalidade de tal ato, por violar normas hierarquicamente superiores da UE, pode apenas suspender a aplicabilidade desse ato em relação ao demandante e, quando adequado, conceder-lhe uma indemnização. Neste contexto, cabe recordar que o Tribunal de Justiça tem afirmado sistematicamente que os órgãos jurisdicionais nacionais podem adotar medidas de suspensão de atos da UE quando as condições estabelecidas no acórdão Zuckerfabrik estiverem

\*\*\*\*\* Acórdão Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 62).

\*\*\*\*\* Acórdão Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, n.º 15 a 20.

\*\*\*\*\* V., em especial, artigos 23.º, 40.º, 42.º e 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e artigos 37.º, n.º 1, 38.º, n.º 4, 76.º, n.º 3, e 96.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da União Europeia.

preenchidas\*\*\*\*\*. Nos casos em que o TJUE não seja competente para se pronunciar sobre um pedido de decisão prejudicial de um órgão jurisdicional nacional, competirá à instituição da UE responsável por tal ato extrair as necessárias ilações da decisão do órgão jurisdicional nacional, revogando ou alterando o ato cuja aplicação foi suspensa relativamente ao demandante. Para que fique claro: em contrapartida, a decisão do órgão jurisdicional nacional sobre a legalidade de um ato da UE não produz efeitos *erga omnes*.

104. Em resumo, os dois erros de direito contidos na fundamentação do despacho recorrido não afetam a validade das conclusões do Tribunal Geral nesse despacho: nos termos dos artigos 19.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, TUE e do artigo 275.º TFUE, o TJUE não dispõe de competência para apreciar o recurso interposto pela recorrente, sendo competentes para esse efeito os órgãos jurisdicionais italianos.

## VII – Despesas

105. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

106. Se o Tribunal de Justiça concordar com a minha análise do recurso, nos termos dos artigos 137.º, 138.º e 184.º do Regulamento de Processo, a recorrente deve ser condenada nas despesas do presente processo, tanto em primeira instância como em sede de recurso.

## VIII – Conclusão

107. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar a recorrente nas despesas, tanto em primeira instância como em sede de recurso.

\*\*\*\*\* Essas condições são, essencialmente, as seguintes: i) o órgão jurisdicional nacional tem de ter sérias dúvidas sobre a validade do ato da UE e, no caso de a questão da validade do ato impugnado não ter sido ainda submetida à apreciação do Tribunal de Justiça, tem de ser esse mesmo órgão jurisdicional a submetê-la; ii) tem de haver urgência, no sentido de que a medida provisória é necessária para evitar que a parte que requer a sua aplicação sofra um prejuízo grave e irreparável; iii) o órgão jurisdicional nacional tem de tomar devidamente em consideração os interesses da União Europeia; e iv) na apreciação de todas essas condições, o órgão jurisdicional nacional tem de respeitar as decisões dos tribunais da UE sobre a legalidade do ato da UE ou um despacho em processo de medidas provisórias com vista à concessão, a nível da UE, de medidas provisórias similares. V. acórdãos Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65); e Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e o. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).