



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de julho de 2015*

«Recurso de anulação — Regulamento (UE) n.º 1289/2013 — Artigo 1.º, n.ºs 1 e 4 — Regulamento (CE) n.º 539/2001 — Artigo 1.º, n.º 4, alínea f) — Artigo 290.º TFUE — Suspensão da isenção da obrigação de visto — Inserção de uma nota de rodapé — Alteração do ato legislativo»

No processo C-88/14,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interposto em 21 de fevereiro de 2014,

Comissão Europeia, representada por B. Smulders, B. Martenczuk e G. Wils, na qualidade de agentes,
recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por L. Visaggio, A. Troupiotis e A. Pospíšilová Padowska, na qualidade de agentes,

Conselho da União Europeia, representado por K. Pleśniak e K. Michoel, na qualidade de agentes,
recorridos,

apoiados por:

República Checa, representada por M. Smolek, D. Hadroušek e J. Škeřík, na qualidade de agentes,
interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relator), vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz e J.-C. Bonichot, presidentes de secção, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 9 de março de 2015,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de maio de 2015,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede a anulação do artigo 1.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento (UE) n.º 1289/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 347, p. 74), na parte em que essas disposições conferem à Comissão um poder delegado, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, e não um poder de execução, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE.

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 539/2001

- 2 O considerando 5 do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 81, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO L 182, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 539/2001»), tem a seguinte redação:

«A fixação dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto e daqueles cujos nacionais estão isentos dessa obrigação efetua-se mediante uma avaliação ponderada, caso a caso, utilizando diversos critérios, nomeadamente atinentes à imigração clandestina, à ordem pública e à segurança, bem como às relações externas da União com os países terceiros, tendo simultaneamente em conta as implicações da coerência regional e da reciprocidade. É conveniente prever um mecanismo comunitário que permita a aplicação do referido princípio de reciprocidade, quando um dos países terceiros constantes do Anexo II decida sujeitar à obrigação de visto os nacionais de um ou mais Estados-Membros.»

- 3 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 539/2001 prevê:

«1. Os nacionais dos países terceiros enumerados no Anexo I devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros.

[...]

2. Os nacionais dos países terceiros constantes da lista do Anexo II estão isentos da obrigação prevista no n.º 1 para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias.

[...]»

- 4 O mesmo regulamento previa no seu artigo 1.º, n.º 4, um mecanismo de execução do princípio da reciprocidade que podia ser desencadeado em resposta à aplicação, por um país terceiro constante da lista do seu Anexo II, da obrigação de visto relativamente aos nacionais de um Estado-Membro.

Regulamento n.º 1289/2013

- 5 O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1289/2013, que altera o artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001, dispõe:

«Caso um país terceiro constante da lista do Anexo II aplique uma obrigação de visto relativamente a nacionais de pelo menos um Estado-Membro, aplicam-se as seguintes disposições:

- a) No prazo de 30 dias a contar da aplicação da obrigação de visto pelo país terceiro ou, caso a obrigação de visto existente em 9 de janeiro de 2014 se mantenha, no prazo de 30 dias a contar dessa data, o Estado-Membro em questão notifica por escrito o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.

[...]

As informações relativas a essa notificação são publicadas sem demora pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*, e incluem informações sobre a data de aplicação da obrigação de visto e sobre os tipos de documentos de viagem e de vistos em questão.

[...]

- e) Se o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão, o mais tardar seis meses a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, e, subsequentemente, com intervalos não superiores a seis meses, dentro de um período total que não pode exceder a data em que o ato delegado referido na alínea f) entrar em vigor ou contra ele forem formuladas objeções:

- i) adota, a pedido do Estado-Membro em questão ou por sua própria iniciativa, um ato de execução que suspende temporariamente, por um período máximo de seis meses, a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais do país terceiro em causa. [...]

[...]

- f) Se, no prazo de 24 meses a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão adota, nos termos do artigo 4.º-B, um ato delegado que suspende temporariamente a aplicação do Anexo II por um período de 12 meses aos nacionais desse país terceiro. Esse ato delegado fixa uma data, no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, a partir da qual a suspensão da aplicação do Anexo II produz efeitos, tendo em conta os recursos disponíveis nos consulados dos Estados-Membros, e altera o Anexo II em conformidade. Essa alteração é feita inserindo junto do nome do país terceiro em causa uma nota de rodapé que indica que a isenção da obrigação de visto fica suspensa para esse país terceiro e especifica o período dessa suspensão.

A partir da data em que a suspensão da aplicação do Anexo II aos nacionais do país terceiro em causa produzir efeitos, ou da data em que tenha sido formulada uma objeção ao ato delegado ao abrigo do artigo 4.º-B, n.º 5, os atos de execução adotados ao abrigo da alínea e) relativamente a esse país terceiro caducam.

Se a Comissão tiver apresentado uma proposta legislativa tal como referido na alínea h), o período de suspensão a que se refere o primeiro parágrafo da presente alínea é prorrogado por seis meses. A nota de rodapé a que se refere o mesmo parágrafo é alterada em conformidade.

Sem prejuízo da aplicação do artigo 4.º, durante os períodos dessa suspensão, os nacionais do país terceiro em causa abrangidos pelo ato de execução ficam sujeitos à obrigação de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros;

[...]

- h) Se, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do ato delegado referido na alínea f), o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão pode apresentar uma proposta legislativa para alterar o presente regulamento a fim de transferir a referência ao país terceiro do Anexo II para o Anexo I;
- i) Os procedimentos referidos nas alíneas e), f) e h) não afetam o direito que assiste à Comissão de apresentar em qualquer momento uma proposta legislativa para alterar o presente regulamento a fim de transferir a referência ao país terceiro em causa do Anexo II para o Anexo I;
- j) Se o país terceiro em causa suprimir a obrigação de visto, o Estado-Membro em questão notifica imediatamente desse facto o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. A notificação é publicada sem demora pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Os atos de execução ou os atos delegados adotados nos termos das alíneas e) ou f) relativamente ao país terceiro em causa caducam sete dias após a publicação referida no primeiro parágrafo da presente alínea. [...] A nota de rodapé referida na alínea f), primeiro parágrafo, é suprimida após a caducidade do ato delegado em questão. A informação sobre essa caducidade é publicada sem demora pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*.

[...]»

- 6 O artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1289/2013 insere, no Regulamento n.º 539/2001, um artigo 4.º-B, que especifica as condições a que está subordinado o poder da Comissão de adotar atos delegados que lhe é conferido por força do artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1289/2013 (a seguir «Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado»). O artigo 4.º-B, n.ºs 2, 3 e 5, do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, dispõe:

«2. O poder de adotar atos delegados referido no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), é conferido à Comissão por um prazo de cinco anos a contar de 9 de janeiro de 2014. A Comissão elabora um relatório relativo à delegação de poderes pelo menos nove meses antes do final do prazo de cinco anos. A delegação de poderes é tacitamente prorrogada por prazos de igual duração, salvo se o Parlamento Europeu ou o Conselho a tal se opuserem pelo menos três meses antes do final de cada prazo.

3. A delegação de poderes referida no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), pode ser revogada em qualquer momento pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. [...]

[...]

5. Os atos delegados adotados nos termos do artigo 1.º, n.º 4, alínea f), só entram em vigor se não tiverem sido formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho no prazo de quatro meses a contar da notificação desse ato ao Parlamento Europeu e ao Conselho, ou se, antes do termo desse prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho tiverem informado a Comissão de que não têm objeções a formular. O referido prazo é prorrogado por dois meses por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.»

Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 7 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que:
- anule o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1289/2013, bem como o artigo 1.º, n.º 4, do mesmo regulamento, na parte em que insere um novo artigo 4.º-B no Regulamento n.º 539/2001;
 - declare que os efeitos das disposições anuladas e de todas as medidas de execução delas decorrentes são definitivos até à sua substituição, num prazo razoável, por atos adotados em conformidade com o Tratado FUE, conforme interpretado pelo acórdão do Tribunal de Justiça; e
 - condene os recorridos nas despesas do processo.
- 8 A título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça considere que as disposições referidas não são separáveis do resto do Regulamento n.º 1289/2013, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule integralmente este regulamento.
- 9 O Parlamento e o Conselho pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a Comissão nas despesas. Caso o Tribunal de Justiça anule, no todo ou em parte, o Regulamento n.º 1289/2013, o Conselho pede ao Tribunal de Justiça, a título subsidiário, que mantenha os efeitos das disposições anuladas e de todos os atos adotados com base nas mesmas, até à entrada em vigor, num prazo razoável, de um novo ato destinado a substituí-los.
- 10 A República Checa foi admitida a intervir em apoio dos pedidos dos recorridos.

Quanto ao recurso

- 11 A Comissão invoca um fundamento único de recurso, relativo a uma violação dos artigos 290.º TFUE e 291.º TFUE. Segundo a Comissão, o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, confere-lhe erradamente um poder delegado. Se os pedidos da petição inicial têm igualmente por objeto a anulação do artigo 4.º-B deste regulamento, este pedido resulta, segundo a Comissão, donexo indissociável que existe entre este artigo, que especifica as condições a que está subordinado o poder delegado conferido à Comissão pelo artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento, por um lado, e esta última disposição, por outro.

Quanto à admissibilidade de um argumento formulado pela primeira vez na réplica

- 12 O Conselho alega a inadmissibilidade do argumento da Comissão, formulado pela primeira vez na réplica, segundo o qual, presumindo que o legislador da União tem uma ampla margem de apreciação quanto a determinar se uma medida constitui uma «alteração» do ato legislativo em questão, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, a atribuição de um poder delegado à Comissão no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, assenta num erro manifesto.
- 13 Como resulta do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Todavia, um argumento que constitui uma ampliação de um fundamento anteriormente invocado, direta ou implicitamente, na petição inicial deve ser julgado admissível (v., neste sentido, acórdãos Itália/Comissão, C-66/02, EU:C:2005:768, n.ºs 85 e 86, e Naipes Heraclio Fournier/IHMI, C-311/05 P, EU:C:2007:572, n.ºs 58 e 59).

- 14 Ora, o argumento invocado pela Comissão na sua réplica inscreve-se no fundamento enunciado na petição inicial relativo a uma violação dos artigos 290.º TFUE e 291.º TFUE e amplia-o. Com efeito, esse argumento visa corroborar este fundamento, que se destina a pôr em causa a legalidade do artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, na parte em que esta disposição atribui à Comissão um poder delegado na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE. Portanto, o referido argumento não pode ser considerado um fundamento novo.
- 15 A exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho deve, pois, ser julgada improcedente.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 16 A Comissão alega que o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, viola os artigos 290.º TFUE e 291.º TFUE, dado que lhe confere erradamente um poder delegado.
- 17 A este propósito, alega, em primeiro lugar, que um ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento não completa este último. Em sua opinião, tal ato inscreve-se no âmbito da execução do mesmo regulamento. Com efeito, aplica a uma situação específica normas já enunciadas no ato legislativo considerado. A este propósito, a Comissão insiste que esta disposição lhe confere unicamente um poder de apreciação muito reduzido, ou mesmo inexistente.
- 18 Se o ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea e), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, for reconhecido como uma medida de execução desse ato legislativo, o ato previsto no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), deste regulamento deverá, *a fortiori*, receber a mesma qualificação. Com efeito, quando decide com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea e), do referido regulamento, a Comissão dispõe de uma certa margem de apreciação de que parece não dispor quando adota o ato delegado previsto no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do mesmo regulamento.
- 19 Em segundo lugar, um ato adotado com base nesta última disposição não implica uma alteração do ato legislativo, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE.
- 20 A Comissão alega que uma alteração de um ato legislativo pressupõe que os elementos objeto dessa alteração figurem já nesse ato. Uma alteração, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, tem por efeito alterar o conteúdo normativo do ato legislativo. Ora, a adoção de um ato com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, não implica a supressão da referência ao país terceiro em causa no Anexo II deste regulamento e a sua inserção no Anexo I do referido regulamento. Esta última alteração do ato legislativo considerado deve, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 4, alínea h), do mesmo regulamento, ser efetuada através do processo legislativo ordinário. Por outro lado, o Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, não contém nenhuma lista dos países terceiros que se encontram numa situação de suspensão, cujo conteúdo normativo seja alterado pelo ato delegado previsto no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), deste regulamento. Pelo contrário, esses países devem ser identificados segundo os critérios fixados no referido regulamento. O ato delegado que, com base neste critérios, suspende, durante um período limitado, a aplicação da isenção de obrigação de visto apenas executa o ato legislativo considerado sem o completar ou alterar.
- 21 Ainda que a inserção de uma nota de rodapé num ato legislativo constitua, em princípio, uma alteração que pode ser objeto de um ato delegado, a Comissão entende que, no caso em apreço, a inserção da nota de rodapé prevista pela referida disposição constitui um instrumento puramente técnico utilizado de maneira abusiva para dissimular o ato de execução em ato delegado.

- 22 Além disso, a inserção da nota de rodapé é igualmente contrária à vontade de conferir ao mecanismo de execução do princípio da reciprocidade um carácter automático e cria múltiplas dificuldades no funcionamento concreto deste mecanismo. Assim, na hipótese prevista no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, de apresentação de uma proposta legislativa pela Comissão, esta disposição não especifica de que modo a alteração da nota de rodapé aí prevista deve ser efetuada e de que modo esta nota de rodapé deve ser suprimida, caso esta proposta legislativa não seja aprovada. Por outro lado, na hipótese prevista no artigo 1.º, n.º 4, alínea j), deste regulamento, de supressão da obrigação de visto pelo país terceiro em causa, o referido regulamento não determina o procedimento segundo o qual a nota de rodapé inserida com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento deve ser suprimida.
- 23 Em terceiro lugar, a Comissão argumenta na sua réplica que, presumindo que o legislador da União dispõe de uma ampla margem de apreciação quanto a determinar se uma medida constitui uma «alteração» do ato legislativo em questão, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, a atribuição de um poder delegado à Comissão no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do mesmo Regulamento n.º 539/2001 resulta de um erro manifesto.
- 24 A Comissão explica, a este propósito, em primeiro lugar, que a sensibilidade política ou a gravidade de um ato adotado com base na referida disposição são alheias à questão de saber se esse ato altera o ato legislativo considerado, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE.
- 25 Em segundo lugar, atendendo a que o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, confere à Comissão unicamente um poder de apreciação restrito, ou mesmo inexistente, coloca-se a questão de saber qual pode ser a finalidade do direito de objeção de que o legislador da União dispõe ao abrigo do artigo 290.º TFUE. O referido direito de objeção assemelha-se, no presente caso, a um direito de veto de uma medida de execução, o que não é conforme com a finalidade do artigo 290.º TFUE.
- 26 Em terceiro lugar, a Comissão recorda que, segundo o artigo 4.º-B, n.ºs 2 e 3, do referido regulamento, a delegação de poderes em causa tem uma duração limitada e pode ser revogada. No entanto, como a adoção do ato delegado previsto no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do mesmo regulamento é parte integrante do mecanismo global de execução do princípio da reciprocidade, instaurado pelo artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, a Comissão afirma que o referido mecanismo deixa de poder funcionar após o termo do prazo de vigência da delegação em causa ou da revogação da mesma.
- 27 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Checa, alegam que o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido Regulamento n.º 539/2001 confere à Comissão o poder de alterar o mesmo regulamento, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE. Assim sendo, o legislador da União não cometeu nenhum erro manifesto nem agiu de modo não razoável ao conferir um poder delegado à Comissão. Pelo contrário, respeitou os limites do seu poder de apreciação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 28 Resulta da jurisprudência que o legislador da União dispõe de um poder de apreciação quando decide atribuir à Comissão um poder delegado nos termos do artigo 290.º, n.º 1, TFUE ou um poder de execução nos termos do artigo 291.º, n.º 2, TFUE (acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 40). No entanto, este poder de apreciação deve ser exercido no respeito das condições previstas pelos artigos 290.º TFUE e 291.º TFUE.
- 29 No que respeita à atribuição de um poder delegado, resulta do artigo 290.º, n.º 1, TFUE que um ato legislativo pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que integrem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo. Em conformidade com o

segundo parágrafo desta disposição, os objetivos, o conteúdo, o alcance e a duração da delegação de poderes devem ser explicitamente delimitados pelo ato legislativo que faz a delegação. Esta exigência implica que a atribuição de um poder delegado visa a adoção de regras que se inserem no âmbito regulamentar conforme definido pelo ato legislativo de base (acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 38).

- 30 No que respeita à atribuição de um poder de execução, o artigo 291.º, n.º 2, TFUE indica que atos juridicamente vinculativos da União conferem esse poder à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.º TUE e 26.º TUE, ao Conselho, quando sejam necessárias condições uniformes de execução destes atos. No quadro do exercício do poder de execução que lhe é conferido, a instituição em causa é chamada a especificar o conteúdo de um ato legislativo, a fim de assegurar a sua execução em condições uniformes em todos os Estados-Membros (v. acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 39).
- 31 Resulta ainda da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão, quando exerce um poder de execução, não pode alterar nem completar o ato legislativo, mesmo nos seus elementos não essenciais (acórdão Parlamento/Comissão, C-65/13, EU:C:2014:2289, n.º 45).
- 32 Contrariamente ao que sustenta a Comissão, nem a existência nem o alcance do poder de apreciação que lhe é conferido pelo ato legislativo são pertinentes para determinar se o ato a adotar pela Comissão cai no âmbito de aplicação do artigo 290.º TFUE ou do artigo 291.º TFUE. Com efeito, resulta do teor literal do artigo 290.º, n.º 1, TFUE que a legalidade da opção do legislador da União de conceder um poder delegado à Comissão depende apenas de saber se os atos que essa instituição é chamada a adotar com fundamento nesta concessão têm alcance geral, e completam ou alteram certos elementos não essenciais do ato legislativo.
- 33 No presente caso, a Comissão não põe em causa que o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, lhe confere o poder de adotar atos de alcance geral que incidam unicamente sobre elementos não essenciais do ato legislativo. Por outro lado, as partes recorridas não contestam a procedência da argumentação da Comissão de que estes atos não são suscetíveis de completar o ato legislativo em causa, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE.
- 34 Nestas condições, importa analisar se o legislador da União permaneceu no âmbito do seu poder de apreciação, recordado no n.º 28 do presente acórdão, ao conferir à Comissão, no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento, o poder de «alterar», na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, o conteúdo normativo do mesmo regulamento (v., neste sentido, acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2014:170, n.ºs 40 e 52).
- 35 A este respeito, há que recordar que, como decorre do considerando 5 do Regulamento n.º 539/2001, este último visa instaurar um mecanismo que permita a aplicação do princípio da reciprocidade quando um dos países terceiros constantes do Anexo II decida sujeitar à obrigação de visto os nacionais de um ou mais Estados-Membros. Este mecanismo comporta, no essencial, três etapas.
- 36 O artigo 1.º, n.º 4, alínea e), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, prevê, como primeira resposta da União à ação do país terceiro em causa, a adoção de um ato de execução pela Comissão que suspende, por um período de seis meses, que pode ser prorrogado por novos períodos de seis meses, a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais do país terceiro em causa.
- 37 O artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, refere-se à segunda etapa do mecanismo de aplicação do princípio da reciprocidade. Quando, apesar da suspensão seletiva da isenção de visto resultante do ato de execução adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea e), deste regulamento, o país terceiro em causa mantém a sua exigência de visto para os nacionais de pelo menos um Estado-Membro, o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento prevê a adoção, pela Comissão, de um ato delegado que suspende, por um período de doze meses, a isenção da obrigação

de visto a todos os nacionais desse país terceiro, resultante da inscrição deste no Anexo II do mesmo regulamento, e insere neste anexo «uma nota de rodapé que indica que a isenção da obrigação de visto fica suspensa para esse país terceiro e especifica o período dessa suspensão».

- 38 A terceira etapa do mecanismo de aplicação do princípio da reciprocidade é relativa ao restabelecimento permanente da obrigação de visto, e portanto à transferência da referência ao país terceiro em causa do Anexo II do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, para o Anexo I do mesmo, o que implica o recurso ao processo legislativo ordinário. Assim, o artigo 1.º, n.º 4, alínea h), deste regulamento dispõe que, se, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do ato delegado, o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão pode apresentar uma proposta legislativa para alterar o referido regulamento, a fim de efetuar essa transferência. Se essa iniciativa legislativa for tomada pela Comissão, o período de suspensão resultante de um ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do mesmo regulamento é prorrogado por seis meses.
- 39 O mecanismo de aplicação do princípio da reciprocidade é, pois, caracterizado por medidas de gravidade e sensibilidade política crescentes, às quais correspondem instrumentos de diferente natureza.
- 40 Contrariamente ao que alega a Comissão, a circunstância de o ato adotado no quadro da primeira etapa do mecanismo de aplicação do princípio da reciprocidade ser qualificado de medida de execução não pode, como tal, ter como consequência que o ato adotado no âmbito da segunda etapa do mesmo deva, ele também, ser qualificado de ato de execução.
- 41 Quanto à questão de saber se o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, confere à Comissão o poder de alterar, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, este regulamento, deve recordar-se que, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 539/2001, os nacionais dos países terceiros enumerados no Anexo I do mesmo regulamento devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do referido regulamento, os nacionais dos países terceiros constantes da lista do Anexo II do mesmo regulamento estão isentos dessa obrigação para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias.
- 42 Ora, um ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, tem por efeito reintroduzir, por um período de doze ou de dezoito meses, uma obrigação de visto para todos os nacionais de um país terceiro inscrito na lista do Anexo II deste regulamento, para as estadias que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do referido regulamento, estão isentas dessa obrigação. Para todos estes nacionais, o ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do mesmo regulamento tem, pois, por efeito alterar, ainda que temporariamente, o conteúdo normativo do ato legislativo considerado. Com efeito, excetuando o seu caráter temporário, os efeitos do ato adotado com base nesta disposição são, em todos os aspetos, idênticos aos resultantes da transferência formal da menção do país terceiro em questão do Anexo II do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, para o Anexo I do mesmo.
- 43 A inserção, no Anexo II do referido regulamento, de uma nota de rodapé ao lado do nome do país terceiro em causa, prevista pela referida disposição, comprova, como salientou o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, a vontade do legislador da União de inserir o ato adotado com base nesta disposição no próprio corpo do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado.
- 44 Nestas condições, o legislador da União conferiu à Comissão o poder de alterar o conteúdo normativo do referido ato legislativo na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE.

- 45 Esta conclusão não é refutada pela argumentação da Comissão relativa às dificuldades que eventualmente resultem da necessidade de uma adaptação posterior da nota de rodapé inserida no Anexo II do Regulamento n.º 539/2001 ou decorram das características próprias de uma delegação de poderes, como a sua duração limitada, a possibilidade de revogação e o poder de objeção do Parlamento e do Conselho.
- 46 Com efeito, tais dificuldades são irrelevantes quanto a saber se o poder atribuído à Comissão no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado, visa alterar o conteúdo normativo do referido ato legislativo na aceção do artigo 290.º, n.º 1, TFUE, alteração que, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 31 do presente acórdão, unicamente pode ser efetuada no âmbito do exercício de um poder delegado.
- 47 O fundamento único de recurso invocado pela Comissão deve, conseqüentemente, ser julgado improcedente.
- 48 Por consequência, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 49 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento e o Conselho pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida em todos os seus fundamentos, há que condená-la nas despesas. Em aplicação do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a República Checa suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**
- 3) A República Checa suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas