



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

25 de outubro de 2017*

«Recurso de anulação — Conclusões do Conselho da União Europeia relativas à Conferência Mundial das Radiocomunicações de 2015 da União Internacional das Telecomunicações — Artigo 218.º, n.º 9, TFUE — Inobservância da forma jurídica prevista — Falta de indicação da base jurídica»

No processo C-687/15,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, que deu entrada em 17 de dezembro de 2015,

Comissão Europeia, representada por L. Nicolae e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por I. Šulce, J.-P. Hix e o. Segnana, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Checa, representada por M. Smolek, J. Vláčil e M. Hedvábná, na qualidade de agentes,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e K. Stranz, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda e D. Colas, na qualidade de agentes,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Brodie, M. Holt e D. Robertson, na qualidade de agentes, assistidos por J. Holmes, barrister,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits e C. Vajda, presidentes de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (relatora), S. Rodin e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 2 de maio de 2017,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de setembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu pedido, a Comissão Europeia pede a anulação das conclusões do Conselho da União Europeia, adotadas em 26 de outubro de 2015, na sua 3419.^a sessão no Luxemburgo, relativa à Conferência Mundial das Radiocomunicações (CMR-15) da União Internacional das Telecomunicações (UIT) (a seguir «ato impugnado»).

Quadro jurídico

Direito internacional

- 2 A UIT é uma agência especializada das Nações Unidas, encarregada das tecnologias da informação e da comunicação. Como resulta, designadamente, do artigo 1.º da sua Constituição, é no âmbito da UIT que são atribuídos, a nível mundial, o espectro radioelétrico e as órbitas dos satélites e que são elaboradas normas técnicas, a fim de assegurar a interconexão das redes e das tecnologias.
- 3 Em conformidade com o artigo 2.º da Constituição da UIT, esta é composta pelos Estados-Membros da UIT e pelos membros dos Setores. Atualmente, são membros da UIT 193 Estados, incluindo todos os Estados-Membros da União, que é, ela própria, um «membro de Setor».
- 4 O artigo 3.º da Constituição da UIT, com a epígrafe «Direitos e obrigações dos Estados-Membros e dos membros dos Setores», prevê:

«1. Os Estados-Membros e os membros dos Setores têm os direitos e estão sujeitos às obrigações previstas na presente Constituição e na Convenção.

[...]

3. No que diz respeito à sua participação nas atividades da [UIT], os membros dos Setores estão autorizados a participar plenamente nas atividades do Setor de que sejam membros, sob reserva das disposições pertinentes da presente Constituição e da Convenção:

[...]

b) Estão autorizados, sob reserva das disposições pertinentes da Convenção e das decisões pertinentes adotadas a esse respeito pela conferência de plenipotenciários, a participar na adoção de questões e recomendações, bem como nas decisões relativas aos métodos de trabalho e aos procedimentos do Setor em causa.»

- 5 O artigo 4.º da Constituição da UIT, com a epígrafe «Instrumentos da União», tem a seguinte redação:

«1. Os instrumentos da [UIT] são:

– A presente Constituição da [UIT],

- A Convenção da [UIT], e
- Os Regulamentos Administrativos.

[...]

3. As disposições da presente Constituição e da Convenção são ainda completadas pelas dos Regulamentos Administrativos adiante enumerados, que regulamentam a utilização das telecomunicações e vinculam todos os Estados-Membros:

[...]

- Regulamento das Radiocomunicações.

[...]»

- 6 O artigo 13.º da Constituição da UIT, com a epígrafe «Conferências de radiocomunicações e assembleias de radiocomunicações», dispõe:

«1. Uma conferência mundial de radiocomunicações poderá rever, parcialmente ou, em casos excepcionais, totalmente, o Regulamento das Radiocomunicações e tratar de qualquer outra questão de carácter mundial no âmbito da sua competência e abrangida pela sua ordem do dia; as demais funções desta conferência encontram-se descritas na Convenção.

2. As conferências mundiais das radiocomunicações serão normalmente convocadas de três em três ou de quatro em quatro anos; no entanto, poderá não ser convocada uma destas conferências ou ser convocada uma conferência adicional em conformidade com as disposições pertinentes da Convenção.

[...]»

Direito da União

- 7 A Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO 2002, L 108, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 37; retificação no JO 2013, L 241, p. 8, a seguir «Diretiva-quadro»), foi adotada com base no artigo 95.º CE.

- 8 O artigo 8.º-A da Diretiva-quadro, sob a epígrafe «Planeamento estratégico e coordenação da política do espetro de radiofrequências», estabelece, no seu n.º 4:

«Sempre que seja necessário para assegurar a coordenação efetiva dos interesses da Comunidade Europeia nas organizações internacionais competentes em matéria de espetro de radiofrequências, a Comissão, tendo na melhor conta o parecer do [Grupo para a Política do Espectro de Radiofrequências (GPER)], pode propor ao Parlamento Europeu e ao Conselho objetivos comuns.»

- 9 O artigo 9.º dessa diretiva, com a epígrafe «Gestão das radiofrequências para serviços de comunicações eletrónicas», dispõe, no seu n.º 1, segundo parágrafo:

«Na aplicação do presente artigo, os Estados-Membros devem respeitar os acordos internacionais, incluindo os [Regulamentos das Radiocomunicações], e podem ter em conta considerações de interesse público.»

- 10 A Decisão n.º 676/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar para a política do espectro de radiofrequências na Comunidade Europeia (decisão espectro de radiofrequências) (JO 2002, L 108, p. 1), foi igualmente adotada com base no artigo 95.º CE. O artigo 1.º, n.º 1, desta decisão dispõe:

«É objetivo da presente decisão estabelecer um quadro jurídico e político na Comunidade a fim de garantir a coordenação das abordagens políticas e, sempre que oportuno, a existência de condições harmonizadas para a disponibilidade e utilização eficiente do espectro das radiofrequências necessárias à criação e ao funcionamento do mercado interno em domínios da política comunitária, tais como as comunicações eletrónicas, os transportes e a investigação e desenvolvimento (I& D).»

- 11 A Decisão n.º 243/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece um programa plurianual da política do espectro radioelétrico (JO 2012, L 81, p. 7), foi adotada com base no artigo 114.º TFUE. O artigo 1.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Finalidade e âmbito de aplicação», dispõe no seu n.º 1:

«A presente decisão cria um programa plurianual da política do espectro radioelétrico para o planeamento estratégico e a harmonização da utilização do espectro, com vista a assegurar o funcionamento do mercado interno em domínios de política da União que envolvam a utilização do espectro, como as políticas de comunicações eletrónicas, de investigação, de desenvolvimento tecnológico e do espaço, dos transportes, da energia e do audiovisual.»

- 12 O artigo 10.º da Decisão n.º 243/2012, com a epígrafe «Negociações internacionais», prevê, no seu n.º 1:

«Nas negociações internacionais sobre matérias relacionadas com o espectro são aplicáveis os seguintes princípios:

- a) Caso o objeto das negociações internacionais recaia na esfera de competências da União, a posição da União é estabelecida nos termos do direito da União;
- b) Caso o objeto das negociações internacionais recaia parcialmente na esfera de competências da União e parcialmente na dos Estados-Membros, a União e os Estados-Membros procuram estabelecer uma posição comum de acordo com os requisitos do princípio da cooperação leal.

Para efeitos de aplicação do primeiro parágrafo, alínea b), a União e os Estados-Membros cooperam de harmonia com o princípio da unidade da representação internacional da União e dos seus Estados-Membros.»

Antecedentes do litígio e ato impugnado

- 13 A CMR-15 teve lugar em Genebra (Suíça) de 2 a 27 de novembro de 2015. Foi acordado rever o Regulamento das Radiocomunicações.
- 14 Em 29 de maio de 2015, a Comissão apresentou ao Conselho, com fundamento nas disposições conjugadas do artigo 114.º e do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, uma proposta de decisão do Conselho relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na CMR-15 [COM(2015) 234 final], que previa, no seu artigo 1.º:

«Os Estados-Membros, agindo conjuntamente no interesse da União, participam nas negociações da [CMR-15] tendo em vista a revisão dos Regulamentos das Radiocomunicações.

As posições a adotar, em nome da União, nas negociações e durante [o] processo de adoção das revisões aos Regulamento das Radiocomunicações são estabelecidas no anexo da presente decisão.

Caso sejam apresentadas na [CMR-15] novas propostas relativas a matérias constantes do anexo sobre as quais ainda não esteja definida uma posição da União, a posição da União é estabelecida por meio de uma coordenação no local antes de a [CMR-15] ser chamada a adotar revisões aos Regulamentos das Radiocomunicações. Nesses casos, a posição da União deve ser coerente com os princípios estabelecidos no anexo I da presente decisão.»

15 O anexo da referida proposta de decisão do Conselho tem a seguinte redação:

«Ao negociar e adotar revisões dos Regulamentos das Radiocomunicações da UIT na CMR-15, devem ser tomadas as seguintes posições em nome da União.

1. Quanto ao ponto 1.1 da ordem de trabalhos:

- Identificar a faixa 1452-1492 MHz, e as faixas adjacentes 1427-1452 MHz e 1492-1518 MHz, para as Telecomunicações Móveis Internacionais [IMT], protegendo simultaneamente os serviços passivos com frequências inferiores a 1427 MHz;
- Atribuir a faixa 3400-3800 MHz, a título coprimário, ao serviço móvel e identificá-la para utilização pelas Telecomunicações Móveis Internacionais;
- Rejeitar a atribuição, a título coprimário, da faixa 470-694 MHz ao serviço móvel na Europa;
- Não adicionar a atribuição, a título coprimário, das faixas 5350-5470 MHz e 5725-5850 MHz ao serviço móvel nem identificar essas faixas, bem como a faixa 5850-5925 MHz, para as IMT, procedendo simultaneamente a um estudo mais aprofundado destas três faixas com vista a avaliar a sua utilização nas redes locais via rádio e garantindo que a utilização primária seja protegida em todos os casos.

2. Quanto ao ponto 1.2 da ordem de trabalhos:

- Definir níveis de proteção para o serviço de radiodifusão abaixo de 694 MHz em consonância com os resultados dos estudos realizados pela *Conférence Européenne des Postes et Télécommunications* e definir o extremo inferior da faixa 694 MHz;
- Não acrescentar restrições adicionais para fins de proteção da radiodifusão na faixa 694-790 MHz, embora possam ser adotadas medidas para assegurar a coexistência equilibrada entre a banda larga sem fios e os sistemas de radionavegação aeronáutica existentes nas fronteiras orientais da [União] na faixa 694-790 MHz.

3. Quanto ao ponto 1.18 da ordem de trabalhos, atribuir a faixa 77,5-78 GHz ao serviço de radiolocalização e reservar a utilização dessa faixa para os radares para automóveis sem introduzir restrições excessivas, mas reconhecendo que as estações de radioastronomia devem continuar a beneficiar de proteção;

4. No ponto 10 da ordem de trabalhos, deve ser apoiado um ponto da ordem de trabalhos para a [Conferência Mundial das Radiocomunicações (CMR-19)] relativo às necessidades de espectro dos sistemas móveis 5G, com especial incidência na faixa acima de 6 GHz para novas atribuições e numa abordagem comum para o lançamento de estudos relacionados com a compatibilidade antes da CMR-19.

5. Na negociação de alterações relevantes dos Regulamentos das Radiocomunicações da UIT na CMR-15, garantir que estas estejam em conformidade com o direito da União, em particular com os princípios enunciados no artigo 9.º da [Diretiva-quadro] e na [Decisão n.º 243/2012], e que não prejudiquem o seu desenvolvimento previsível.»

16 Na sequência das discussões no Conselho, este adotou o ato impugnado, que prevê o seguinte:

«O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

1. RECORDANDO

- a) a [Decisão n.º 676/2002];
- b) o disposto na [diretiva-quadro], em particular no artigo 8.º-A, n.º 4;
- c) a [Decisão n.º 243/2012];
- d) as conclusões do Conselho sobre as posições europeias para as Conferências Mundiais das Radiocomunicações de 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 e 2012;
- e) a importância das tecnologias sem fios que utilizam o espetro para a consecução dos objetivos políticos da [União] no âmbito da iniciativa emblemática da Estratégia UE 2020 denominada “Agenda Digital para a Europa”, a fim de assegurar o acesso rápido à Internet em banda larga e extrair benefícios económicos e sociais sustentáveis de um mercado único digital;
- f) as conclusões do Conselho de 31 de maio de 2010 sobre a Agenda Digital para a Europa;

2. REGISTANDO

- o parecer emitido em fevereiro de 2015 pelo [GPER] sobre os “objetivos políticos comuns para a CMR-15”;

3. MANIFESTA O SEU AMPLO APOIO aos seguintes objetivos a alcançar na CMR-15 com vista a uma aplicação bem sucedida das políticas pertinentes da União:

- a) Quanto ao ponto 1.1 da ordem de trabalhos:
 - i. Identificar a faixa 1452-1492 MHz, e as faixas adjacentes 1427-1452 MHz e 1492-1518 MHz, para as [IMT], protegendo simultaneamente os serviços passivos com frequências inferiores a 1427 MHz. Esta identificação não impede a utilização dessas faixas por quaisquer aplicações, incluindo as da defesa, dos serviços a que estejam atribuídos, nem o estabelecimento de prioridades nos Regulamentos das Radiocomunicações;
 - ii. Atribuir a faixa 3400-3800 MHz, a título coprimário, ao serviço móvel e identifica-la para utilização pelas IMT, tendo em conta que a referida faixa desempenha um papel importante nas comunicações via satélite;
 - iii. Apoiar a não alteração das atribuições da faixa 470-694 MHz na Europa;
 - iv. Não adicionar a atribuição, a título coprimário, das faixas 5350-5470 MHz e 5725-5850 MHz ao serviço móvel nem identificar essas faixas, bem como a faixa 5850-5925 MHz, para as IMT, procedendo simultaneamente a um estudo mais aprofundado destas três faixas com vista a avaliar a sua utilização nas redes locais via rádio e garantindo que a utilização primária seja protegida em todos os casos.
- b) Quanto ao ponto 1.2 da ordem de trabalhos:
 - i. Definir o extremo inferior da faixa 694 MHz e apoiar as recomendações do Setor das Radiocomunicações da UIT para a definição de níveis de proteção para o serviço de radiodifusão abaixo de 694 MHz em consonância com os resultados dos estudos realizados pela Conferência Europeia das Administrações dos Correios e Telecomunicações;
 - ii. Assegurar a coexistência equilibrada entre a banda larga sem fios e a radiodifusão e não acrescentar restrições adicionais que vão além do Acordo GE-06 para fins de proteção da radiodifusão na faixa 694-790 MHz;
 - iii. Assegurar o acesso equilibrado entre serviços móveis e serviços de radionavegação aeronáutica nas fronteiras dos Estados-Membros do Leste, a fim de facilitar a implantação de serviços móveis em todos os países da [União] através de disposições adequadas dos

Regulamentos das Radiocomunicações, favorecendo simultaneamente as menores distâncias possíveis de separação efetiva entre os serviços de radionavegação aeronáutica e as Telecomunicações Móveis Internacionais e apoiando os direitos dos Estados-Membros do Leste da UE a este respeito;

- c) Quanto ao ponto 1.18 da ordem de trabalhos, atribuir a faixa 77,5-78 GHz ao serviço de radiolocalização para facilitar a implantação de radares para automóveis sem introduzir restrições excessivas, e reconhecer que as estações de radioastronomia devem continuar a beneficiar de proteção;
- d) No ponto 10 da ordem de trabalhos, apoiar o ponto da ordem de trabalhos para a CMR-19 relativo às necessidades de espectro dos sistemas móveis 5G, com especial incidência na faixa acima de 6 GHz para novas atribuições e numa abordagem comum para o lançamento de estudos relacionados com a compatibilidade antes da CMR-19;

4. CONVIDA OS ESTADOS-MEMBROS A:

- Prosseguirem os objetivos enunciados no ponto 3 e respeitarem os princípios estabelecidos na [Decisão n.º 243/2012] aquando das negociações de qualquer alteração dos Regulamentos das Radiocomunicações da UIT na CMR-15.

5. CONVIDA A COMISSÃO A:

- Informar rapidamente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre os resultados da CMR-15 e sobre a forma de assegurar que os preparativos europeus para a conferência seguinte, agendada para 2019 (CMR-19), apoiam plenamente as políticas e princípios da União.»

- 17 Por ocasião da adoção do ato impugnado, a Comissão fez a seguinte declaração, exarada na ata da sessão do Conselho:

«A Comissão deplora o facto de o Conselho ter optado por adotar conclusões tendo em vista a preparação da [CM R-15], em vez de uma decisão, tal como previsto no artigo 218.º, n.º 9, [...] TFUE. Na opinião da Comissão, esta posição é contrária às disposições do Tratado e à jurisprudência do Tribunal de Justiça. A Comissão reserva-se todos os seus direitos nesta matéria.»

Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 18 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que:

- anule o ato impugnado e
- condene o Conselho nas despesas.

- 19 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que:

- negue provimento ao recurso na sua totalidade, e
- condene a Comissão nas despesas.

- 20 A República Checa, a República Federal da Alemanha, a República Francesa e o Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos como intervenientes em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao recurso

Quanto à admissibilidade dos fundamentos dos Estados-Membros intervenientes

- 21 Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca um único fundamento, segundo o qual, ao adotar o ato impugnado, em vez de uma decisão, como proposto pela Comissão, o Conselho violou o artigo 218.º, n.º 9, TFUE.
- 22 Nos seus articulados de intervenção, a República Checa, a República Federal da Alemanha e a República Francesa contestam a aplicabilidade do artigo 218.º, n.º 9, TFUE no caso em apreço, alegando, designadamente, que a União não possuía a competência externa necessária para que o Conselho defina, em conformidade com a referida disposição, as posições a tomar em nome da União quanto aos pontos da ordem de trabalhos da CMR-15 referidos pelo ato impugnado.
- 23 Todavia, uma parte que, nos termos do artigo 40.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, é admitida a intervir num litígio pendente neste último não pode alterar o objeto do litígio conforme circunscrito pelos pedidos e os fundamentos das partes principais. Daí decorre que só são admissíveis os argumentos de um interveniente que se inscrevam no quadro definido por esses pedidos e fundamentos (v., designadamente, acórdão de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, EU:C:2014:2258, n.º 27).
- 24 Ora, é pacífico entre as partes principais que o artigo 218.º, n.º 9, TFUE é aplicável no caso em apreço. O objeto do litígio, conforme circunscrito pelos pedidos e os fundamentos dessas partes principais, diz respeito unicamente à questão de saber se a adoção do ato impugnado foi feita em conformidade com as exigências de forma e de procedimento previstas por essa disposição. Como tal, os fundamentos dos Estados-Membros intervenientes referidos no n.º 22 do presente acórdão devem ser desde já rejeitados por serem inadmissíveis.

Quanto ao fundamento único

Argumentos das partes

- 25 Segundo a Comissão, ao adotar conclusões em vez de uma decisão, o Conselho violou o artigo 218.º, n.º 9, TFUE.
- 26 A este respeito, a Comissão recorda que, quando adota uma decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, o Conselho atua por maioria qualificada. As regras de voto que se aplicam à adoção de um ato como as conclusões do Conselho são, em contrapartida, marcadas, na prática, por divergências de opinião entre as instituições da União. O Conselho considerou, por diversas vezes, que tais atos são adotados por consenso, implicando que estes não podem ser adotados se um Estado-Membro a tal se opuser. A Comissão considera que essas regras de voto não estão em conformidade com os Tratados. Segundo ela, decorre, com efeito, do artigo 16.º, n.º 3, TUE, que prevê que «[o] Conselho delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados», que esses atos devem ser adotados por maioria qualificada. O presente litígio demonstra que a procura do consenso, em vez da maioria qualificada, é suscetível de conduzir a um resultado diferente, que afeta negativamente a política da União.
- 27 Com efeito, a Comissão alega, a este respeito, que as disposições do ato impugnado se afastam da proposta de 29 de maio de 2015. A maior parte das alterações teriam sido efetuadas precisamente para que o conteúdo do ato impugnado corresponda à forma que o Conselho decidiu escolher. Assim, em primeiro lugar, o ato impugnado não contém nenhuma indicação da sua base jurídica. Ora, ao contrário do que alega o Conselho, a Comissão considera que essa omissão não constitui um vício

puramente formal. Em segundo lugar, em vez de recorrer a considerandos detalhados para explicar as razões que justificam o ato a adotar, o Conselho limitou-se a «recordar» uma lista de atos da União adotados no domínio de ação em causa. Em terceiro lugar, a Comissão alega que, em vez de decidir que os Estados-Membros, atuando em conjunto no interesse da União, «adotam» certas posições na CMR-15, resulta do ato impugnado que o Conselho «manifesta o seu amplo apoio» aos objetivos a atingir no quadro das negociações na CMR-15 e «convida os Estados-Membros» a prosseguir certos objetivos durante essas negociações.

- 28 Ao proceder deste modo, o Conselho não conseguiu, segundo a Comissão, definir posições claras e vinculativas que os Estados-Membros deviam respeitar na sua participação na CMR-15, atuando conjuntamente no interesse da União, mas impôs obrigações de fazer o melhor possível. Tais obrigações não seriam contudo adequadas a garantir uma representação externa forte e unificada da União na cena internacional e, por conseguinte, não permitiriam alcançar os objetivos fixados pelos Tratados.
- 29 O Conselho alega que, ao deliberar sobre uma proposta da Comissão assente no artigo 218.º, n.º 9, TFUE, definiu uma posição vinculativa da União para a CMR-15, em conformidade com essa disposição.
- 30 Com efeito, por um lado, o ato impugnado identifica claramente as prioridades da União para cada um dos pontos da ordem de trabalhos da CMR-15 que estão enumerados no anexo da proposta da Comissão de 29 de maio de 2015. Por outro lado, as posições definidas no ato impugnado têm natureza vinculativa.
- 31 No que diz respeito à alegada falta de base jurídica, o Conselho considera que tal omissão constitui no máximo um vício puramente formal que não pode implicar a anulação do ato impugnado e nota a esse respeito que a Comissão não contesta que a base jurídica processual aplicável é o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, nem que a base jurídica material é o artigo 114.º TFUE.
- 32 Quanto às modalidades de voto, o Conselho alega que, embora a maioria qualificada fosse em princípio aplicável à adoção do ato impugnado, o facto de ter sido possível obter a unanimidade no Conselho para a adoção desse ato não pode implicar que este tenha atuado em violação do procedimento previsto no artigo 218.º, n.º 9, TFUE. Esta instituição acrescenta que, uma vez que a Comissão não alterou a sua proposta de 29 de maio de 2015 durante os debates que conduziram à adoção da posição da União para tomar em conta as alterações em relação às quais se estava quase a obter acordo no Conselho, decorre do artigo 293.º, n.º 1, TFUE que este devia deliberar por unanimidade.
- 33 O Conselho sublinha que por vezes adota, sob a forma de conclusões, alguns atos que produzem ou se destinam a produzir efeitos jurídicos, precisando que, em tal caso, deve respeitar as exigências processuais previstas pelos Tratados, em conformidade com a base jurídica aplicável.
- 34 Segundo essa instituição, contrariamente ao que a Comissão alega, o facto de o ato impugnado se afastar da proposta apresentada por esta em 29 de maio de 2015 não demonstra, em caso algum, que a procura do consenso, em vez da maioria qualificada, pode conduzir a um resultado diferente, que afete negativamente a política da União.
- 35 Além disso, o Conselho salienta que a acusação invocada pela Comissão relativamente à forma do ato impugnado está em contradição com a sua prática constante quanto à elaboração da posição da União tendo em vista conferências mundiais de radiocomunicações anteriores. Esta instituição considera que uma leitura dos Tratados como preconizada pela Comissão complicaria sensivelmente a defesa dos interesses da União na cena internacional e alteraria o equilíbrio institucional previsto pelos Tratados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 36 Com o seu fundamento único, a Comissão alega, em substância, que, ao adotar conclusões sobre a CMR-15, em vez de uma decisão em conformidade com a sua proposta de 29 de maio de 2015, o Conselho violou o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. Acusa igualmente o Conselho de não ter indicado a base jurídica do ato impugnado.
- 37 Nos termos dessa disposição, «[o] Conselho, sob proposta da Comissão [...], adota uma decisão [...] em que se definam as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».
- 38 Ao adotar o ato impugnado sob a forma de conclusões, o Conselho recorreu, portanto, a uma forma de ato diferente da prevista pela referida disposição.
- 39 O Conselho alega, todavia, que o Tratado lhe deixa a escolha da forma da decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE. No caso em apreço, adotou materialmente uma decisão, sob a forma de conclusões. Considera, ainda, que a falta de referência da base jurídica do ato impugnado não constitui um vício substancial.
- 40 Estando em causa, em primeiro lugar, a forma do ato impugnado, há que recordar que os Tratados criaram um sistema de repartição de competências entre as diferentes instituições da União, que atribui a cada uma delas a sua própria missão na estrutura institucional da União e na realização das tarefas que a esta são confiadas. Assim, o artigo 13.º, n.º 2, TUE dispõe que cada instituição da União atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem. Esta disposição traduz o princípio do equilíbrio institucional, característico da estrutura institucional da União, o qual implica que cada uma das instituições exerça as suas competências no respeito pelas das outras (acórdão de 28 de julho de 2016, Conselho/Comissão, C-660/13, EU:C:2016:616, n.ºs 31 e 32 e jurisprudência referida).
- 41 Assim, como o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente, uma vez que as regras relativas à formação da vontade das instituições da União estão definidas nos Tratados e não estão à disposição dos Estados-Membros nem das próprias instituições, apenas os Tratados podem, em casos especiais, autorizar uma instituição a alterar um processo decisório neles previsto (acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 149).
- 42 No caso em apreço, em primeiro lugar, há que sublinhar que, ao contrário do que sugere o Conselho, a prática das instituições e, designadamente, no que diz respeito ao presente processo, uma alegada prática constante quanto à elaboração da posição da União tendo em vista conferências mundiais de radiocomunicações através de conclusões, com a qual a posição defendida pela Comissão no quadro do presente recurso estaria em contradição, não pode alterar as regras dos Tratados que as instituições são obrigadas a respeitar. Com efeito, em conformidade com jurisprudência constante, uma simples prática do Conselho não é suscetível de derrogar regras do Tratado e não pode, por conseguinte, criar um precedente vinculativo para as instituições da União [v., neste sentido, acórdão de 6 de maio de 2008, Parlamento/Conselho, C-133/06, EU:C:2008:257, n.º 60 e jurisprudência referida, bem como Parecer 1/08 (Acordos que alteram as listas de compromissos específicos nos termos do GATS), de 30 de novembro de 2009, EU:C:2009:739, n.º 172 e jurisprudência referida].
- 43 Em segundo lugar, no que diz respeito à argumentação do Conselho assente no n.º 9 do acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, EU:C:1981:264), segundo o qual a forma em que os atos ou as decisões são tomados é, em princípio, indiferente para determinar se são destinados a produzir efeitos jurídicos, cumpre salientar que a jurisprudência que decorre desse acórdão é

pertinente para determinar se um ato pode ser objeto de um recurso de anulação. Em contrapartida, não se pode de modo algum deduzir do mesmo que as instituições da União são livres de deixar de observar a forma do ato prevista pela disposição pertinente do Tratado.

- 44 O facto de uma instituição da União não observar a forma jurídica prevista pelos Tratados constitui uma violação das formalidades substanciais suscetível de implicar a anulação do ato em causa, uma vez que essa inobservância pode criar incertezas quanto à natureza desse ato ou ao procedimento a seguir para a respetiva adoção, comprometendo assim a segurança jurídica.
- 45 No caso em apreço, a adoção do ato impugnado sob a forma de conclusões dá lugar a incerteza quanto à natureza e ao alcance jurídicos desse ato. Com efeito, como o advogado-geral salientou igualmente nos n.ºs 69 a 72 das suas conclusões, ao passo que o Conselho alega que o referido ato constitui «em substância» uma decisão da sua parte, que define a posição a tomar em nome da União na CMR-15, a República Checa e a República Francesa qualificam-na de posição comum da União e dos Estados-Membros, e a República Federal da Alemanha considera-a uma posição coordenada entre todos os Estados-Membros sob a forma de conclusões do Conselho. Além disso, o Conselho sustenta que o ato impugnado possui natureza vinculativa, ao passo que a República Checa entende que o referido ato é juridicamente vinculativo unicamente para determinadas partes, abrangendo aspetos que são, segundo esse Estado-Membro, da competência da União, e que a República Federal da Alemanha considera que o referido ato constitui conclusões não vinculativas. Quanto à Comissão, alega que, ao adotar o ato impugnado sob a forma de conclusões, o Conselho optou por uma forma jurídica que é geralmente reservada aos atos de natureza não vinculativa.
- 46 Os termos empregues no ato impugnado contribuem, ainda, para essa incerteza. Com efeito, enquanto a proposta da Comissão de 29 de maio de 2015 tinha por objeto uma «decisão do Conselho» relativa à posição «a adotar, em nome da União», na CMR-15, o ato impugnado consiste para o Conselho, nos termos do seu ponto 3, em «manifesta[r] o seu amplo apoio» a uma série de objetivos a alcançar na CMR-15 com vista a uma aplicação bem sucedida das políticas pertinentes da União e, segundo o seu ponto 4, a «convida[r] os Estados-Membros» a prosseguirem os seus objetivos e respeitarem os princípios estabelecidos na Decisão n.º 243/2012 aquando das negociações de qualquer alteração dos Regulamentos das Radiocomunicações da UIT na CMR-15. Como a Comissão sublinhou, o recurso a esses termos não é compatível com a força obrigatória que uma decisão de uma instituição da União deve possuir por força do artigo 288.º TFUE. Além disso, não decorre de nenhum elemento do ato impugnado que os Estados-Membros estariam obrigados a tomar posição «em nome da União» na CMR-15, ao contrário do que prevê o artigo 218.º, n.º 9, TFUE.
- 47 Nestas condições, há que concluir que, ao adotar as conclusões sobre a CMR-15, em vez de uma decisão, conforme previsto no artigo 218.º, n.º 9, TFUE, o Conselho violou as formas substanciais exigidas por essa disposição.
- 48 Em segundo lugar, quanto ao facto de o ato impugnado não mencionar a base jurídica em que assenta, cumpre salientar, desde logo, que a indicação da base jurídica se impõe à luz do princípio das competências de atribuição consagrado no artigo 5.º, n.º 2, TFUE, segundo o qual a União só atua nos limites das competências que os Estados-Membros lhe atribuíram nos Tratados para alcançar os objetivos que esses Tratados estabelecem tanto para a ação interna como para a ação internacional da União [v., neste sentido, Parecer 2/94 (Adesão da Comunidade à CEDH), de 28 de março de 1996, EU:C:1996:140, n.º 24, e acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 46].
- 49 Com efeito, a escolha da base jurídica adequada reveste uma importância de natureza constitucional, uma vez que, ao dispor apenas de competências de atribuição, a União deve associar os atos que adota às disposições do Tratado FUE que a habilitam efetivamente para esse fim [Parecer 1/15 (Acordo PNR UE-Canadá), de 26 de julho de 2017, EU:C:2017:592, n.º 71].

- 50 Em seguida, a indicação da base jurídica reveste uma importância particular a fim de preservar as prerrogativas das instituições da União em causa através do processo de adoção de um ato (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 48).
- 51 Assim, no presente processo, tal indicação é suscetível de ter uma incidência nas competências da Comissão e do Conselho, bem como nos seus papéis respetivos no processo de adoção do ato impugnado. De igual modo, a indicação da base jurídica é necessária para determinar as modalidades de voto no Conselho (v., por analogia, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 48). Em especial, uma vez que o ato impugnado não corresponde a nenhum dos casos mencionados no artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE é, em princípio, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, e n.º 9, TFUE, deliberando por maioria qualificada que o Conselho devia adotar esse ato (v., nesse sentido, acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 66).
- 52 Além disso, importa recordar que a indicação da base jurídica se impõe à luz do dever de fundamentação que decorre do artigo 296.º TFUE. Essa obrigação, que se justifica, designadamente, pelo controlo jurisdicional que deve poder ser exercido pelo Tribunal de Justiça, deve aplicar-se, em princípio, a qualquer ato da União que produza efeitos jurídicos (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.ºs 42 e 45).
- 53 Por último, o imperativo de segurança jurídica exige que qualquer ato que vise criar efeitos jurídicos tire a sua força obrigatória de uma disposição do direito da União, que deve expressamente ser indicada como base legal e que prescreve a forma jurídica de que o ato se deve revestir (acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o., C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.º 47).
- 54 No caso em apreço, o ato impugnado é um ato da União, uma vez que foi adotado pelo Conselho, e produz efeitos jurídicos, na medida em que fixa os objetivos que convida os Estados-Membros a prosseguir na CMR-15. Daqui decorre que o Conselho devia indicar, no ato impugnado, a base jurídica material e processual na qual se fundamenta.
- 55 Além disso, embora a omissão da referência a uma disposição precisa do Tratado não possa constituir um vício substancial quando a base jurídica de um ato puder ser determinada com base noutros elementos deste, tal referência explícita é, no entanto, indispensável quando, na falta dela, os interessados e o Tribunal de Justiça são deixados na incerteza quanto à base jurídica precisa (v., designadamente, acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o., C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.º 48).
- 56 Ora, no caso em apreço, em vez de indicar a base jurídica do ato impugnado, o Conselho limitou-se, no ponto 1 desse ato, a recordar o quadro jurídico pertinente e a prática institucional do Conselho e, no ponto 2 do referido ato, a tomar conhecimento do parecer do GPER de fevereiro de 2015 sobre os objetivos políticos comuns para a CMR-15. Decorre desta constatação, conjugada com as efetuadas no n.º 46 do presente acórdão, que nenhum elemento do ato impugnado permite determinar a sua base jurídica material e processual.
- 57 Por conseguinte, a base jurídica do ato impugnado não pode ser claramente determinada. Nestas condições, contrariamente ao que defende o Conselho, a falta de referência, no ato impugnado, à base jurídica não pode ser considerada um vício puramente formal (v., neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.ºs 60 e 61).
- 58 Assim, a inobservância da forma jurídica prevista no artigo 218.º, n.º 9, TFUE e a omissão da indicação da base jurídica provocam uma confusão sobre a natureza e o alcance jurídico do ato impugnado e sobre o procedimento a seguir para a sua adoção, confusão suscetível de prejudicar a União na defesa da sua posição na CMR-15 (v., por analogia, acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 49).

59 Resulta das considerações precedentes que o ato impugnado deve ser anulado.

Quanto às despesas

60 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Conselho nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

61 Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, a República Checa, a República Federal da Alemanha, a República Francesa e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **São anuladas as conclusões do Conselho da União Europeia, adotadas em 26 de outubro de 2015, na sua 3419.ª sessão no Luxemburgo, relativa à Conferência Mundial das Radiocomunicações (CMR-15) da União Internacional das Telecomunicações (UIT).**
- 2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**
- 3) **A República Checa, a República Federal da Alemanha, a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas