



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

21 de dezembro de 2016*

[Texto retificado por despacho de 20 de março de 2017]

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Relações externas — Acordo entre a União Europeia e o Reino de Marrocos respeitante a medidas de liberalização em matéria de agricultura e de pescas — Decisão que aprova a celebração de um acordo internacional — Recurso de anulação — Admissibilidade — Legitimidade — Aplicação territorial do acordo — Interpretação do acordo — Princípio da autodeterminação — Princípio do efeito relativo dos tratados»

No processo C-104/16 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 19 de fevereiro de 2016,

Conselho da União Europeia, representado por H. Legal, A. de Elera-San Miguel Hurtado e Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado por:

Reino da Bélgica, representado por C. Pochet e J.-C. Halleux, na qualidade de agentes,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, na qualidade de agente,

Reino de Espanha, representado por M. Sampol Pucurull e S. Centeno Huerta, na qualidade de agentes,

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

República Portuguesa, representada por L. Inez Fernandes e M. Figueiredo, na qualidade de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture e du développement rural (Comader), representada por J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi e R. Hicheri, advogados,

intervenientes no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

* Língua do processo: francês.

Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário),
representada por ^G. Devers, advogado,

recorrente em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta e ^B. Eggers, na qualidade de
agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, ^R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič e J. L.
da Cruz Vilaça, presidentes de secção, J. Malenovský (relator), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev,
C. Toader, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen e ^K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: ^V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 19 de julho de 2016,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 13 de setembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de dezembro de 2015, Frente Polisário/Conselho (T-512/12, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2015:953), pelo qual este deu provimento ao recurso interposto pela Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) destinado a obter a anulação parcial da Decisão 2012/497/UE do Conselho, de 8 de março de 2012, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos respeitante às medidas de liberalização recíprocas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca, à substituição dos Protocolos n.ºs 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2012, L 241, p. 2, a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Direito internacional

Carta das Nações Unidas

- 2 O artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, enuncia:
«Os objetivos das Nações Unidas são:

[...]

2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

[...]»

- 3 Do capítulo XI da Carta das Nações Unidas, sob a epígrafe «Declaração relativa a territórios não autónomos», faz parte o artigo 73.º, que dispõe:

«Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta [...]

[...]»

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

- 4 Nos termos do último parágrafo do Preâmbulo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, celebrada em Viena, em 23 de maio de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, a seguir «Convenção de Viena»), as partes nesta Convenção afirmam «[...] que as regras do direito internacional consuetudinário continuarão a reger as questões não reguladas nas disposições da

[referida] Convenção».

- 5 O artigo 3.º da Convenção de Viena, sob a epígrafe «Acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção», dispõe:

«O facto de a presente Convenção não se aplicar aos acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de direito internacional ou entre estes outros sujeitos de direito internacional, nem aos acordos internacionais em forma não escrita, não prejudica:

[...]

- b) A aplicação aos mesmos de quaisquer normas enunciadas na presente Convenção às quais estejam submetidos por força do direito internacional, independentemente desta Convenção;

[...]»

- 6 Nos termos do artigo 26.º da referida Convenção, sob a epígrafe «*Pacta sunt servanda*»:

«Todo o tratado em vigor vincula as Partes e deve ser por elas cumprido de boa-fé.»

- 7 O artigo 29.º da mesma Convenção, sob a epígrafe «Aplicação territorial dos tratados», estabelece:

«Salvo se o contrário resultar do tratado ou tenha sido de outro modo estabelecido, a aplicação de um tratado estende-se à totalidade do território de cada uma das Partes.»

- 8 O artigo 30.º da Convenção de Viena, sob a epígrafe «Aplicação de tratados sucessivos sobre a mesma matéria», prevê, no seu n.º 2:

«Quando um tratado estabelece que está subordinado a um tratado anterior ou posterior ou que não deve ser considerado incompatível com esse outro tratado, prevalecem as disposições deste último.»

- 9 Nos termos do artigo 31.º desta Convenção, sob a epígrafe «Regra geral de interpretação»:

«1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respetivos objeto e fim.

2. Para efeitos de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, preâmbulo e anexos incluídos:

a) Qualquer acordo relativo ao tratado e que tenha sido celebrado entre todas as Partes quando da conclusão do tratado;

b) Qualquer instrumento estabelecido por uma ou mais Partes quando da conclusão do tratado e aceite pelas outras Partes como instrumento relativo ao tratado.

3. Ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto:

a) Todo o acordo posterior entre as Partes sobre a interpretação do tratado ou a aplicação das suas disposições;

b) Toda a prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das Partes sobre a interpretação do tratado;

c) Toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as Partes.

4. Um termo será entendido num sentido particular se estiver estabelecido que tal foi a intenção das Partes.»

- 10 O artigo 34.º da referida Convenção, sob a epígrafe «Regra geral respeitante aos terceiros Estados», enuncia:

«Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o consentimento deste.»

Direito da União

acordo de associação

- 11 O Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, foi assinado em Bruxelas em 26 de fevereiro de 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, a seguir «acordo de associação») e aprovado em nome das referidas Comunidades pela Decisão 2000/204/CE, CEEA do Conselho e da Comissão, de 24 de janeiro de 2000 (JO 2000, L 70, p. 1). Em conformidade com o seu artigo 96.º, o acordo entrou em vigor em 1 de março de 2000, conforme resulta da informação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 2000, L 70, p. 228).

- 12 O artigo 1.º, n.º 1, do acordo de associação estipula:
- «É criada uma associação entre a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e Marrocos, por outro.»
- 13 O título II deste acordo, sob a epígrafe «Livre circulação de mercadorias», abrange os seus artigos 6.º a 30.º
- 14 O artigo 16.º do referido acordo estipula:
- «A Comunidade e Marrocos adotarão progressivamente uma maior liberalização das suas trocas comerciais recíprocas de produtos agrícolas e da pesca.»
- 15 O artigo 17.º, n.º 1, do mesmo acordo estipulava, na sua versão inicial:
- «Os produtos agrícolas e da pesca originários de Marrocos beneficiarão, na importação na Comunidade, do disposto nos Protocolos n.ºs 1 e 2.»
- 16 O título VIII do acordo de associação, sob a epígrafe «Disposições institucionais, gerais e finais», inclui designadamente o artigo 94.º, nos termos do qual:
- «O presente acordo é aplicável, por um lado, aos territórios em que são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, nos seus próprios termos, e, por outro, ao território do Reino de Marrocos.»

Acordo de liberalização

- 17 O Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos relativo às medidas de liberalização recíprocas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca, à substituição dos Protocolos n.ºs 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, foi assinado em Bruxelas em 13 de dezembro de 2010 (JO 2012, L 241, p. 4, a seguir «acordo de liberalização»), antes de ser aprovado em nome da União através da decisão controvertida. Segundo os seus termos, o acordo entrou em vigor em 1 de outubro de 2012, conforme resulta da informação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2012, L 255, p. 1).
- 18 Segundo decorre do acordo de liberalização e dos considerandos 1 a 3 da decisão controvertida, este tem por objetivo a liberalização progressiva das trocas de produtos agrícolas, de produtos agrícolas e de produtos da pesca prevista pelo artigo 16.º do acordo de associação, alterando algumas das disposições deste último acordo e alguns dos protocolos que o acompanham.
- 19 A este título, o acordo de liberalização alterou designadamente o artigo 17.º, n.º 1, do acordo de associação, que passou a dispor:
- «Os produtos agrícolas, os produtos agrícolas transformados, o peixe e os produtos da pesca originários de Marrocos constantes no Protocolo n.º 1 são sujeitos, na importação na União Europeia, aos regimes previstos nesse Protocolo.

[...]»

- 20 O acordo de liberalização alterou igualmente o Protocolo n.º 1 do acordo de associação, que passou a dispor, em substância, que os direitos aduaneiros *ad valorem* e os direitos aduaneiros específicos aplicáveis aos produtos agrícolas, aos produtos agrícolas transformados, ao peixe e aos produtos da pesca originários de Marrocos e abrangidos por estes dois acordos são eliminados ou reduzidos para níveis determinados.

Antecedentes do litígio

- 21 A Frente Polisário é, nos termos do artigo 1.º dos seus estatutos, «um movimento de libertação nacional, fruto da longa resistência sarauí contra as várias formas de ocupação estrangeira», criado em 10 de maio de 1973.
- 22 O contexto histórico e internacional da sua criação e a evolução subsequente da situação do Sara Ocidental, conforme resultam, essencialmente, dos n.ºs 1 a 16 do acórdão recorrido, podem ser resumidos como se segue.
- 23 O Sara Ocidental é um território situado no noroeste de África, que foi colonizado pelo Reino de Espanha no final do século XIX antes de se tornar uma província espanhola, tendo sido inscrito pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1963, na lista dos territórios não autónomos na aceção do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, onde ainda figura atualmente.
- 24 Em 14 de dezembro de 1960, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 1514 (XV), intitulada «Declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais» [a seguir «Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral da ONU»], que enuncia designadamente que «[t]odos os povos têm o direito à autodeterminação[,] em virtude [do qual] podem determinar livremente o seu estatuto político», que « [d]everão ser tomadas medidas imediatas em todos os Territórios Sob Tutela e Territórios Não Autónomos ou em quaisquer outros territórios que não tenham ainda alcançado a independência, de forma a transferir todos os poderes para os povos desses territórios, sem quaisquer condições ou reservas, em conformidade com a sua vontade e desejo expressos», e que « [t]odos os Estados deverão observar fiel e estritamente a Carta das Nações Unidas [...] numa base de [...] respeito pelos direitos soberanos de todos os povos e pela sua integridade territorial».
- 25 Em 20 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 2229 (XXI) sobre a questão do Ifni e do Sara espanhol, na qual reafirmou o «direito inalienável d[o] pov[o] [...] do Sara espanhol à autodeterminação» e pediu ao Reino de Espanha que, enquanto potência administrativa, fixasse o mais rapidamente possível «as modalidades de organização de um referendo a organizar sob os auspícios da [ONU] para permitir que a população autóctone do território exerça livremente o seu direito à autodeterminação».
- 26 Em 24 de outubro de 1970, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 2625 (XXV), intitulada «Declaração relativa aos princípios do direito internacional relativos às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas», pela qual aprovou esta declaração, cujo texto figura em anexo a esta resolução. A referida declaração enuncia designadamente que «[t]odos os Estados têm a obrigação de respeitar [o direito dos povos a disporem de si mesmos] em conformidade com o disposto na carta» e que «[o] território de uma colónia ou de outro território não autónomo possui, ao abrigo da Carta [das Nações Unidas], um estatuto separado e distinto do estatuto do território do Estado que [o] administra; este estatuto separado e distinto ao abrigo da referida Carta existe enquanto o povo da colónia ou do território não autónomo não exercer o seu direito a dispor de si próprio em conformidade com a Carta [das Nações Unidas] e, em particular, com os seus objetivos e princípios».
- 27 Em 20 de agosto de 1974, o Reino de Espanha informou a ONU de que se propunha organizar, sob os auspícios desta, um referendo no Sara Ocidental.

28 Em 16 de outubro de 1975, o Tribunal Internacional de Justiça, na sua qualidade de órgão judiciário principal da ONU e na sequência de um pedido apresentado pela Assembleia Geral da ONU no âmbito da sua atividade relativa à descolonização do Sara Ocidental, proferiu um parecer consultivo (Sara Ocidental, parecer consultivo, CIJ *Recueil* 1975, p. 12, a seguir «parecer consultivo sobre o Sara Ocidental»), considerando, no n.º 162 do mesmo, o seguinte:

«Os elementos e informações que foram fornecidos ao Tribunal demonstram a existência, no momento da colonização espanhola, de vínculos jurídicos de subordinação entre o sultão de Marrocos e algumas das tribos que vivem no território do Sara Ocidental. Demonstram igualmente a existência de direitos, incluindo determinados direitos relativos à terra, que constituíam vínculos jurídicos entre a Mauritânia, no sentido em que o Tribunal a entende, e o território do Sara Ocidental. Em contrapartida, o Tribunal conclui que os elementos e informações que lhe foram fornecidos não demonstram a existência de qualquer vínculo de soberania territorial entre o território do Sara Ocidental, por um lado, o Reino de Marrocos ou a Mauritânia, por outro. Assim sendo, o Tribunal não constatou a existência de vínculos jurídicos suscetíveis de alterar a aplicação da Resolução 1514 (XV) [da Assembleia Geral da ONU] quanto à descolonização do Sara Ocidental e, em particular, a aplicação do princípio da autodeterminação graças à expressão livre e autêntica da vontade das populações do território. [...]»

29 No final da sua análise, o Tribunal Internacional de Justiça respondeu do seguinte modo, nesse parecer consultivo, às questões que lhe tinham sido submetidas pela Assembleia Geral da ONU:

«O Tribunal considera,

[...]

que o Sara Ocidental (Rio de Oro e Sakiet el Hamra) não era uma terra de ninguém (*terra nullius*) no momento da sua colonização pela Espanha.

[...]

que o território tinha com o Reino de Marrocos vínculos jurídicos que possuem as características indicadas no n.º 162 do presente parecer;

[...]»

30 Num discurso proferido na data da publicação do referido parecer consultivo, o rei de Marrocos considerou que «o mundo inteiro [tinha reconhecido] que o Sara [Ocidental] pertencia» ao Reino de Marrocos e que lhe «incumb[ia] recuperar pacificamente esse território», apelando, para o efeito, à organização de uma marcha, na qual participaram 350 000 pessoas.

31 Em 6 de novembro de 1975, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 380 (1975) sobre o Sara Ocidental, na qual «conden[ou] a realização da marcha» anunciada e «ped[iu] ao [Reino de] Marrocos a retirada imediata do território do Sara Ocidental de todos os participantes [nessa] marcha».

32 Em 26 de fevereiro de 1976, o Reino de Espanha informou o Secretário-Geral da ONU de que, a partir dessa data, punha fim à sua presença no território do Sara Ocidental e se considerava isento de qualquer responsabilidade internacional relativa à administração desse território.

33 Entretanto, começou um conflito armado entre o Reino de Marrocos, a República Islâmica da Mauritânia e a Frente Polisário.

- 34 Em 10 de agosto de 1979, a República Islâmica da Mauritânia celebrou um acordo de paz com a Frente Polisário, em virtude do qual aquela renunciou a qualquer reivindicação territorial no Sara Ocidental.
- 35 Em 21 de novembro de 1979, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 34/37 sobre a questão do Sara Ocidental, na qual reafirmou «o direito inalienável do povo do Sara Ocidental à autodeterminação e à independência, em conformidade com a Carta da [ONU] [...] e os objetivos da [sua] Resolução 1514 (XV)», «condenou vivamente o agravamento da situação decorrente da manutenção da ocupação do Sara Ocidental por Marrocos», «ped[iu] insistentemente ao Reino de Marrocos que também se compromet[esse] com a dinâmica da paz e que p[usesse] termo à ocupação do território do Sara Ocidental» e «recomend[ou], para esse efeito, que a [Frente Polisário], representante do povo do Sara Ocidental, particip[asse] plenamente na busca de uma situação política justa, duradoura e definitiva da questão do Sara Ocidental, em conformidade com as resoluções e declarações da [ONU] [...]».
- 36 O conflito entre o Reino de Marrocos e a Frente Polisário prosseguiu até as partes aceitarem, em 30 de agosto de 1988, um acordo de princípio sobre as propostas de solução apresentadas, nomeadamente, pelo Secretário-Geral da ONU e que previam especificamente a proclamação de um cessar-fogo e a realização de um referendo de autodeterminação sob a égide da ONU.
- 37 Até ao presente, este referendo ainda não foi realizado e o Reino de Marrocos controla a maior parte do território do Sara Ocidental, que um muro de areia edificado e vigiado pelo seu exército separa do resto do território, controlado pela Frente Polisário.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 38 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de novembro de 2012, a Frente Polisário interpôs um recurso destinado a obter a anulação da decisão controvertida.
- 39 Em apoio do seu recurso, a Frente Polisário invocou onze fundamentos.
- 40 Na defesa, o Conselho pediu que o recurso fosse declarado inadmissível ou, não o sendo, que lhe fosse negado provimento por ser infundado, e que a Frente Polisário fosse condenada nas despesas.
- 41 Por despacho do presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral de 6 de novembro de 2013, foi admitida a intervenção da Comissão Europeia no litígio em apoio dos pedidos do Conselho.
- 42 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou, em primeiro lugar, os argumentos do Conselho e da Comissão segundo os quais o recurso era inadmissível, uma vez que a Frente Polisário não tinha demonstrado a existência da sua personalidade enquanto pessoa coletiva e da sua legitimidade, por um lado, e que a decisão controvertida não lhe dizia respeito direta nem individualmente, por outro. Rejeitou estas duas exceções de inadmissibilidade, respetivamente, nos n.ºs 34 a 60 e 61 a 114 do acórdão recorrido.
- 43 No que respeita à legitimidade da Frente Polisário, o Tribunal Geral recordou, nos n.ºs 73 a 103 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida tinha por objeto aprovar a celebração do acordo de liberalização, antes de considerar que este acordo «também [era] aplicável» ao Sara Ocidental. Depois, «tendo em conta esta conclusão», como expôs no n.º 104 deste acórdão, considerou, respetivamente, nos n.ºs 105 a 110 e 111 a 114, do referido acórdão, que se devia entender que a referida decisão dizia direta e individualmente respeito à Frente Polisário.

44 Em segundo lugar, o Tribunal Geral iniciou a apreciação dos onze fundamentos de anulação invocados pela Frente Polisário em apoio dos seus pedidos referindo o seguinte, nos n.ºs 116 e 117 do acórdão recorrido:

«116 A título preliminar, importa constatar que decorre da argumentação aduzida pela Frente Polisário em apoio dos seus fundamentos que o recurso se destina à anulação da decisão [controvertida] na parte em que aprovou a aplicação ao Sara Ocidental do acordo nela visado. Com efeito, como decorre das considerações acima expostas a respeito do facto de a Frente Polisário ser direta e individualmente afetada pela decisão [controvertida], é precisamente pelo facto de este acordo também ser aplicável ao Sara Ocidental que a decisão [controvertida] diz direta e individualmente respeito à Frente Polisário.

117 Importa, igualmente, constatar que a Frente Polisário invoca vários fundamentos, sendo que os dois primeiros têm por objeto a legalidade formal da decisão [controvertida], ao passo que os demais têm por objeto a sua legalidade material. Em substância, a recorrente invoca a ilegalidade da decisão [controvertida] por violação do direito da União e do direito internacional. Na realidade, todos os fundamentos de recurso colocam a questão da existência de uma proibição absoluta de celebração, em nome da União, de um acordo internacional suscetível de ser aplicado a um território que, na prática, é controlado por um Estado terceiro, sem que, contudo, a soberania desse Estado sobre esse território seja reconhecida pela União e pelos seus Estados-Membros ou, em geral, por todos os outros Estados (a seguir ‘território disputado’), bem como, sendo caso disso, a questão da existência de um poder de apreciação das instituições da União a este respeito, dos limites deste poder e das condições do seu exercício.»

45 Em seguida, o Tribunal Geral examinou e rejeitou cada um desses fundamentos, considerando, designadamente, que nenhum deles permitia concluir pela existência de uma proibição absoluta, para a União, de celebrar com um Estado terceiro um acordo internacional suscetível de ser aplicado a um «território disputado».

46 Neste contexto, o Tribunal Geral reservou, no entanto, um conjunto de argumentos que, em seu entender, estavam associados à questão subsidiária de saber em que condições as instituições da União podem aprovar a celebração desse acordo.

47 Por último, o Tribunal Geral procedeu à análise desta questão nos n.ºs 223 a 247 do acórdão recorrido. A este respeito, considerou, em substância, que, embora gozasse de um amplo poder de apreciação no âmbito da condução das relações externas da União, o Conselho tinha a obrigação, quando tencionava aprovar um acordo internacional aplicável a um «território disputado» como o Sara Ocidental e destinado a facilitar a exportação para a União de produtos originários deste território, de examinar previamente todos os elementos pertinentes do caso concreto, e, em particular, de garantir que a exploração desses produtos não é feita em detrimento da população do referido território e não implica violações dos seus direitos fundamentais. O Tribunal Geral considerou que, no caso concreto, o Conselho não tinha cumprido essa obrigação.

48 Estas considerações levaram o Tribunal Geral a concluir, no n.º 247 do acórdão recorrido, que «o Conselho não respeitou a sua obrigação de analisar todos os elementos do caso vertente antes da adoção da decisão [controvertida]» e, conseqüentemente, a anulá-la «na parte em que aprova a aplicação do acordo [de liberalização] ao Sara Ocidental».

Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

49 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça quando da interposição do seu recurso, o Conselho pediu que o processo fosse submetido à tramitação acelerada prevista nos artigos 133.º a 136.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

- 50 Por despacho de 7 de abril de 2016, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu esse pedido.
- 51 Por decisões de 2, 13, 18 e 24 de maio de 2016, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha, da República Portuguesa, da República Francesa, da República Federal da Alemanha e do Reino da Bélgica, em apoio dos pedidos do Conselho. Todavia, a República Federal da Alemanha não participou em nenhuma fase do processo, ao passo que o Reino da Bélgica não participou na fase oral do mesmo.
- 52 Por despacho de 9 de junho de 2016, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural [Confederação Marroquina da Agricultura e do Desenvolvimento Rural] (Comader), em apoio dos pedidos do Conselho.
- 53 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - dirimir definitivamente o litígio negando provimento ao recurso; e
 - condenar a Frente Polisário nas despesas efetuadas pelo Conselho tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.
- 54 A Frente Polisário conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- a título principal, julgar o recurso inadmissível;
 - a título subsidiário, negar provimento ao recurso por infundado;
 - a título ainda mais subsidiário, na hipótese de Tribunal de Justiça julgar procedentes os pedidos do Conselho destinados a obter a anulação do acórdão recorrido, dirimir definitivamente o litígio anulando a decisão controvertida com base nos fundamentos julgados improcedentes em primeira instância; e
 - condenar o Conselho nas despesas efetuadas pela Frente Polisário tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.
- 55 A Comissão Europeia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso.
- 56 O Reino da Bélgica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Portuguesa e a Comader pedem igualmente ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso.

Quanto aos pedidos de reabertura da fase oral do processo

- 57 Em conformidade com o artigo 82.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a fase oral do processo foi encerrada após a apresentação das conclusões do advogado-geral, em 13 de setembro de 2016.
- 58 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de setembro de 2016, o Conselho comunicou ao Tribunal de Justiça que, em seu entender, essas conclusões abordavam uma questão de direito que não tinha sido suscitada no seu recurso nem evocada por qualquer outra das partes, a saber, a questão da aplicação do acordo de liberalização ao Sara Ocidental. Sugeriu igualmente ao Tribunal de Justiça que ordenasse a reabertura da fase oral caso o processo devesse ser resolvido com base nesta questão.

- 59 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de setembro de 2016, a Comader apresentou um pedido de reabertura da fase oral do processo baseada em fundamentos análogos aos invocados pelo Conselho.
- 60 A este respeito, resulta do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, que cabe ao advogado-geral apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que requeiram a sua intervenção, entendendo-se que o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões nem pela fundamentação das mesmas (v. acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 57, e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 33).
- 61 Por conseguinte, o desacordo de uma parte com as referidas conclusões, sejam quais forem as questões examinadas nas mesmas, não constitui, por si, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (v. acórdãos de 22 de novembro de 2012, E.ON Energie/Comissão, C-89/11 P, EU:C:2012:738, n.º 62, e de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609), n.º 26.
- 62 Assim sendo, o artigo 83.º do Regulamento de Processo permite ao Tribunal de Justiça, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes.
- 63 No presente caso, cumpre, no entanto, observar que os argumentos de direito a que o Conselho e a Comader se referem foram suscitados pela Comissão no seu articulado de resposta, em apoio do fundamento através do qual o Conselho e a Comissão contestam a apreciação da legitimidade da Frente Polisário feita pelo Tribunal Geral.
- 64 Além disso, esses argumentos de direito foram evocados na audiência e abundantemente debatidos por todas as partes.
- 65 Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça considera que não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto ao presente recurso

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 66 A Frente Polisário invoca a inadmissibilidade do recurso alegando, em substância, que a União não detém a competência exigida para celebrar um acordo internacional juridicamente aplicável ao Sara Ocidental e que pôr em causa o acórdão recorrido, que se limita a anular a decisão controvertida «na parte em que aprova a aplicação do acordo [de liberalização] ao Sara Ocidental», não tem, assim, interesse para o Conselho.
- 67 O Conselho e a Comissão contestam o mérito desta exceção de inadmissibilidade referindo, a título principal, que uma instituição da União como o Conselho pode interpor um recurso sem ter de fazer prova de um interesse em agir. A título subsidiário, alegam que este requisito está, em qualquer caso, preenchido no caso em apreço uma vez que o Conselho tem interesse em obter a anulação do acórdão recorrido, na medida em que, através deste último, o Tribunal Geral anulou parcialmente a decisão controvertida.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 68 Nos termos do artigo 56.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, pode interpor recurso no Tribunal de Justiça qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida perante o Tribunal Geral.
- 69 Além disso, resulta do artigo 56.º, terceiro parágrafo, do mesmo Estatuto que, para poder interpor recurso de um acórdão do Tribunal Geral, num litígio que não seja entre a União e os seus agentes, os Estados-Membros e as instituições da União não têm de fazer prova de um interesse em agir (v. acórdãos de 22 de fevereiro de 2005, Comissão/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, n.º 48, e de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 45).
- 70 Consequentemente, no presente caso, o Conselho, cujos pedidos foram julgados improcedentes pelo Tribunal Geral, não tem de fazer prova de interesse em agir para poder interpor o presente recurso.
- 71 Portanto, a exceção de inadmissibilidade invocada pela Frente Polisário contra este recurso deve ser rejeitada.

Quanto ao mérito

- 72 O Conselho, apoiado pela Comissão, invoca seis fundamentos de recurso, sendo o primeiro e o segundo relativos ao erro de direito em que incorreu o Tribunal Geral, respetivamente, na apreciação da capacidade para agir e na apreciação da legitimidade da Frente Polisário. O terceiro fundamento é relativo ao facto de o Tribunal Geral não ter respeitado o alcance da sua fiscalização jurisdicional sobre o poder de apreciação do Conselho no domínio das relações económicas externas da União e as condições de exercício desse poder de apreciação. O quarto fundamento é relativo à inobservância do princípio *ne ultra petita*. O quinto fundamento prende-se com a interpretação e a aplicação erradas da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e de certas regras do direito internacional. Por último, o sexto fundamento é relativo à inobservância das exigências aplicáveis à anulação parcial de um ato da União.
- 73 Importa examinar desde já o segundo fundamento do recurso, que põe em causa a análise do Tribunal Geral relativa à legitimidade da Frente Polisário, e mais precisamente, no âmbito desse fundamento, os argumentos do Conselho e da Comissão relativos ao raciocínio do Tribunal Geral, nos n.ºs 73 a 103 do acórdão recorrido, sobre a questão prévia de saber se o acordo de liberalização se aplicava ou não ao Sara Ocidental.

Acórdão recorrido

- 74 A este propósito, o Tribunal Geral expôs, em primeiro lugar, nos n.ºs 72 e 73 do acórdão recorrido, que, tendo em conta os argumentos aduzidos pela Frente Polisário para demonstrar a existência da sua legitimidade, a apreciação da mesma necessitava que se determinasse previamente se o acordo de liberalização era ou não aplicável ao Sara Ocidental.
- 75 Em seguida, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 74 a 88 do acórdão recorrido, que essa questão implicava, em si mesma, tendo em conta os argumentos do Conselho, da Comissão e da Frente Polisário sobre o assunto, que o referido acordo fosse interpretado. Além disso, considerou, nos n.ºs 89 a 94 e 98 do acórdão recorrido, que essa interpretação devia ser efetuada em consonância com as regras de direito internacional geral consuetudinário recordadas no artigo 31.º da Convenção de Viena. Em contrapartida, o Tribunal Geral julgou, em substância, nos n.ºs 95 a 98 do acórdão recorrido, que o princípio de direito internacional geral do efeito relativo dos tratados, que tem especial expressão no artigo 34.º da Convenção de Viena, não era pertinente para efeitos da

interpretação do acordo de liberalização, tendo em conta as circunstâncias específicas do recurso de que era chamado a conhecer, diversamente do que tinha decidido o Tribunal de Justiça no acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

- 76 Por último, nos n.ºs 99 a 102 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral interpretou o âmbito de aplicação do acordo de liberalização, referindo o seguinte:

«99 De acordo com [o] artigo [31.º da Convenção de Viena], há que ter em conta, nomeadamente, o contexto em que se insere um tratado internacional como o acordo [de liberalização]. Todos os elementos acima referidos nos n.ºs 77 a 87 integram este contexto e demonstram que as instituições da União estavam conscientes de que as autoridades marroquinas também aplicavam as disposições do acordo de associação [...] à parte do Sara Ocidental controlada pelo Reino de Marrocos e não se opuseram a esta aplicação. A Comissão cooperou mesmo, em certa medida, com as autoridades marroquinas nesta aplicação, tendo reconhecido os seus resultados ao incluir empresas estabelecidas no Sara Ocidental entre as inscritas na lista acima referida no n.º 74.

100 Importa igualmente recordar que existe uma divergência entre as respetivas teses da União e do Reino de Marrocos quanto ao estatuto internacional do Sara Ocidental. Sendo a tese da União suficiente e corretamente resumida pelo Conselho e pela Comissão (v. n.ºs 74 e 75, *supra*), é pacífico que o Reino de Marrocos tem uma conceção totalmente diferente das coisas. Em seu entender, o Sara Ocidental é parte integrante do seu território.

101 Assim, no artigo 94.º do acordo de associação [...], a referência ao território do Reino de Marrocos podia ser entendida pelas autoridades marroquinas no sentido de que inclui o Sara Ocidental ou, pelo menos, a sua parte mais importante controlada pelo Reino de Marrocos. Ainda que as instituições da União estivessem conscientes desta tese sustentada pelo Reino de Marrocos, como veio a revelar-se ser o caso, o acordo de associação [...] não inclui nenhuma cláusula interpretativa e nenhuma outra disposição que tenha como resultado excluir o território do Sara Ocidental do seu âmbito de aplicação.

102 Importa igualmente ter em conta o facto de o acordo [de liberalização] ter sido celebrado doze anos após a aprovação do acordo de associação [...] e de este acordo ter sido executado durante todo esse período. Se as instituições da União pretendessem opor-se à aplicação do acordo de associação, conforme alterado pela decisão [controvertida], ao Sara Ocidental, podiam ter insistido para que fosse incluída, no texto do acordo [de liberalização] aprovado por esta decisão, uma cláusula que excluísse essa aplicação. O seu silêncio quanto a este aspeto demonstra que aceitam, pelo menos tacitamente, a interpretação do acordo de associação [...] e do acordo [de liberalização], segundo a qual esses acordos também se aplicam à parte do Sara Ocidental controlada pelo Reino de Marrocos.»

- 77 Tendo em conta essa interpretação, o Tribunal Geral afirmou, no n.º 103 do acórdão recorrido, que o acordo de liberalização, colocado no seu contexto, devia ser interpretado no sentido de que «também [era] aplicável ao território do Sara Ocidental».

Argumentos das partes

- 78 O Conselho acusa o Tribunal Geral de ter presumido, no n.º 73 do acórdão recorrido, que, se o acordo de liberalização era aplicável ao Sara Ocidental, a Frente Polisário era automaticamente suscetível de ser direta e individualmente afetada pela decisão controvertida. Ora, tal presunção é juridicamente errada. Com efeito, como o próprio Tribunal Geral anteriormente julgou, no despacho de 3 de julho de 2007, *Commune de Champagne e o./Conselho e Comissão* (T-212/02, EU:T:2007:194, n.ºs 90 a 94), uma decisão do Conselho relativa à celebração de um acordo internacional entre a União e um Estado terceiro é desprovida de efeitos jurídicos no território da outra parte nesse acordo. Assim, a situação desse território rege-se unicamente pelas disposições adotadas por essa outra parte, no exercício da

sua competência soberana. Por outro lado, os efeitos que o referido acordo produz nesse território têm a sua origem exclusiva na circunstância de, ao decidir soberanamente ratificar esse mesmo acordo, a outra parte ter pretendido ficar vinculada por este e ter-se comprometido a adotar as medidas adequadas para garantir a execução das obrigações que dele resultam. Portanto, o facto de aceitar a admissibilidade de um recurso de anulação da decisão do Conselho relativa à celebração de um acordo internacional, na medida em que esse recurso respeita aos efeitos desse acordo internacional no território da outra parte no mesmo acordo, levaria o juiz da União a exceder a sua competência ao pronunciar-se sobre a legalidade, à luz do direito da União, dos direitos ou obrigações resultantes, para um Estado terceiro, de um acordo que este último livre e soberanamente subscreveu. Ora, foi precisamente o que fez o Tribunal Geral no presente caso, ao fazer da aplicação do acordo de liberalização ao Sara Ocidental um requisito prévio da legitimidade da Frente Polisário. Por último, o Conselho salienta que a circunstância de o Sara Ocidental ser um «território disputado» em direito internacional não tem incidência sobre o raciocínio do Tribunal Geral no referido despacho, que subscreve integralmente.

- 79 Por seu lado, a Comissão alega que a circunstância, evocada designadamente no n.º 87 do acórdão recorrido, de o acordo de liberalização ser aplicado «*de facto*», em certos casos, no Sara Ocidental, não pode ser considerada um elemento de contexto nem uma prática posteriormente adotada, na aceção do artigo 31.º, n.ºs 2 e 3, alínea b), da Convenção de Viena, que permita interpretar o artigo 94.º do acordo de associação no sentido de que estes dois acordos se aplicam a esse território não autónomo. Além disso, se bem que não tenha aí sido incluída nenhuma cláusula que exclua expressamente o Sara Ocidental do seu âmbito de aplicação, tendo em conta o desacordo entre a União e o Reino de Marrocos quanto ao estatuto deste território não autónomo, evocado pelo Tribunal Geral no n.º 100 do acórdão recorrido, tal circunstância não justifica que se considere que os referidos acordos são aplicáveis a esse território, tendo em conta o artigo 31.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Viena, o princípio do efeito relativo dos tratados codificado no artigo 34.º desta Convenção e recordado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), o direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental, reiteradamente recordado pela União nas suas posições sobre este assunto, e a prática internacional pertinente em matéria de aplicação territorial dos tratados.
- 80 Em resposta, a Frente Polisário observa que o Tribunal Geral apreciou a questão da aplicação do acordo de liberalização ao Sara Ocidental não com o objetivo de daí retirar qualquer presunção quanto à admissibilidade do recurso, mas para determinar o contexto de facto e de direito em que a sua legitimidade devia ser apreendida. Com efeito, o Conselho e a Comissão sustentaram longamente que esse acordo não era aplicável ao referido território, antes de reconhecerem, na sua resposta às questões escritas do Tribunal Geral e, posteriormente, na audiência perante este órgão jurisdicional, que o regime de preferências pautais que dele faz parte era efetivamente aplicado, em certos casos, aos produtos daí originários. Ora, esse elemento distingue fundamentalmente o referido acordo dos dois acordos comparáveis celebrados pelo Reino de Marrocos com os Estados Unidos da América e com a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA).

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 81 Conforme resulta dos n.ºs 73, 88 e 98 a 102 do acórdão recorrido, a conclusão do Tribunal Geral que figura no n.º 103 desse acórdão, segundo a qual o acordo de liberalização «também é aplicável ao território do Sara Ocidental», baseia-se não numa constatação factual, mas numa interpretação jurídica desse acordo, efetuada pelo referido órgão jurisdicional com base no artigo 31.º da Convenção de Viena.
- 82 As posições do Conselho e da Comissão perante o Tribunal de Justiça a este respeito são, em definitivo, convergentes, na medida em que a referida conclusão do Tribunal Geral está no centro das argumentações respetivas destas duas instituições. Com efeito, a Comissão alega que o acordo de

liberalização não podia ser interpretado no sentido de que era juridicamente aplicável ao território do Sara Ocidental. Por sua vez, o Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao pronunciar-se sobre a legalidade dos direitos ou das obrigações decorrentes, para a outra parte, desse acordo ao qual aderiu de forma livre e soberana. Ora, a análise desse alegado erro de direito implica, em quaisquer circunstâncias, que se analise previamente a procedência da conclusão do Tribunal Geral, no n.º 103 do acórdão recorrido, quanto à aplicação do acordo de liberalização ao território do Sara Ocidental. De facto, se não for aplicável, os eventuais direitos e obrigações da outra parte neste acordo, no que respeita a esse território, não podem ter sido afetados.

- 83 Importa, pois, verificar a procedência do raciocínio pelo qual o Tribunal Geral, após ter descrito o contexto em que o acordo de liberalização tinha sido celebrado, nos n.ºs 99 e 100 do acórdão recorrido, determinou o âmbito de aplicação desse acordo à luz dos termos do acordo de associação, no n.º 101 deste acórdão, tendo depois examinado o próprio acordo de liberalização, no n.º 102 do referido acórdão, antes de daí retirar a conclusão expressa no n.º 103 do mesmo acórdão.
- 84 A este propósito, no que respeita, em primeiro lugar, ao n.º 101 do acórdão recorrido, observe-se que o Tribunal Geral interpretou o âmbito de aplicação territorial do acordo de liberalização à luz do artigo 94.º do acordo de associação, nos termos do qual este acordo é aplicável «ao território do Reino de Marrocos». Mais exatamente, o Tribunal Geral indicou que a referência ao Reino de Marrocos neste artigo podia ser entendida pelas autoridades do referido Estado como incluindo o Sara Ocidental e que, embora o Conselho e a Comissão estivessem conscientes dessa posição, o acordo de associação não incluía nenhuma cláusula interpretativa nem qualquer outra disposição que tenha como consequência excluir esse território do seu âmbito de aplicação.
- 85 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral entendeu que, tendo em conta, primeiro, a posição do Reino de Marrocos segundo a qual o Sara Ocidental fazia parte integrante do seu território, segundo, o facto de o Conselho e a Comissão terem conhecimento desta posição no momento da celebração do acordo de associação e, terceiro, a inexistência de disposições que excluam o Sara Ocidental do âmbito de aplicação territorial desse acordo, se devia considerar que as partes no acordo de associação estavam tacitamente de acordo para interpretar os termos «território do Reino de Marrocos» que figura no artigo 94.º do mesmo no sentido de que este artigo abrangia igualmente o referido território.
- 86 Ora, importa salientar que, para poder retirar consequências jurídicas corretas da inexistência de disposições que excluam o Sara Ocidental do âmbito de aplicação territorial do acordo de associação, no âmbito da interpretação desse acordo, o Tribunal Geral estava obrigado a respeitar não só as regras de interpretação de boa-fé enunciadas no artigo 31.º, n.º 1, da Convenção de Viena, mas também a prevista no n.º 3, alínea c), desse artigo, nos termos da qual a interpretação de um tratado deve ser efetuada tomando em consideração toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes nesse tratado (acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.º 43; v. igualmente, neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 291 e jurisprudência referida).
- 87 Ainda que o alcance das diferentes regras pertinentes de direito internacional aplicáveis no caso em apreço, a saber, o princípio da autodeterminação, a regra codificada no artigo 29.º da Convenção de Viena e o princípio do efeito relativo dos tratados, se sobreponha parcialmente, cada uma destas regras tem a sua autonomia, pelo que deviam todas ser analisadas sucessivamente.
- 88 [Conforme retificado por despacho de 20 de março de 2017] A este propósito, saliente-se, antes de mais, que o princípio consuetudinário da autodeterminação recordado, designadamente, no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas é, como enunciou o Tribunal Internacional de Justiça nos n.ºs 54 a 56 do seu parecer consultivo sobre o Sara Ocidental, um princípio de direito internacional aplicável a todos os territórios não autónomos e a todos os povos que não tenham ainda alcançado a

independência. Constitui, além disso, um direito oponível *erga omnes* e um dos princípios essenciais do direito internacional (Timor oriental, [Portugal c. Austrália], acórdão, CII *Recueil* 1995, p. 90, n.º 29 e jurisprudência referida).

- 89 A esse título, este princípio faz parte das regras de direito internacional aplicáveis nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, cuja tomada em consideração se impunha ao Tribunal Geral.
- 90 De acordo com o referido princípio, conforme precisado pela Resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral da ONU, referida no n.º 26 do presente acórdão, «[o] território de uma colónia ou de outro território não autónomo possui, ao abrigo da [Carta das Nações Unidas], um estatuto separado e distinto».
- 91 Mais especificamente, a Assembleia Geral da ONU, nas várias resoluções que consagrou ao Sara Ocidental, manifestou reiteradamente o seu cuidado «de permitir à população autóctone do território que exerça livremente o seu direito à autodeterminação», como o Tribunal Internacional de Justiça salientou nos n.ºs 62, 64 e 68 do seu parecer consultivo sobre o Sara Ocidental.
- 92 Tendo em conta o estatuto separado e distinto reconhecido ao território do Sara Ocidental, por força do princípio da autodeterminação, relativamente ao de qualquer Estado, incluindo o Reino de Marrocos, os termos «território do Reino de Marrocos» que constam do artigo 94.º do acordo de associação não podem, como sustenta a Comissão e como realçou o advogado-geral, em substância, nos n.ºs 71 e 75 das suas conclusões, ser interpretados de tal modo que o Sara Ocidental seja incluído no âmbito de aplicação territorial desse acordo.
- 93 No caso em apreço, embora o Tribunal Geral tenha constatado, no n.º 3 do acórdão recorrido, que o Sara Ocidental figurava desde 1963 na lista dos territórios não autónomos em aplicação do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, todavia, este órgão jurisdicional não retirou as consequências do estatuto de que assim dispõe o Sara Ocidental, por força do direito internacional, quanto à inaplicabilidade do acordo de associação a esse território.
- 94 Em seguida, há que salientar que a regra consuetudinária codificada no artigo 29.º da Convenção de Viena prevê que, salvo se o contrário resultar do tratado ou tenha sido de outro modo estabelecido, a aplicação de um tratado estende-se à totalidade do «território» de cada uma das partes.
- 95 Decorre assim da referida regra, colocada na perspetiva da interpretação do artigo 94.º do acordo de associação, que um tratado vincula, em regra geral, um Estado, segundo o sentido comum a atribuir ao termo «território», conjugado com o adjetivo possessivo «[seu]» que o precede, relativamente ao espaço geográfico em que esse Estado exerce a plenitude das competências reconhecidas às entidades soberanas pelo direito internacional, com exclusão de qualquer outro território, como é o caso de um território suscetível de estar unicamente sob a jurisdição ou unicamente sob a responsabilidade internacional do referido Estado.
- 96 A este respeito, e como alega, com razão, a Comissão, resulta da prática internacional que, quando um tratado está vocacionado para ser aplicável não só ao território de um Estado, mas igualmente para além desse território, esse tratado prevê-o expressamente, quer se trate de um território que esteja «sob a jurisdição» desse Estado, como enuncia, por exemplo, o artigo 2.º, n.º 1, da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em Nova Iorque (Estados Unidos da América), em 10 de dezembro de 1984, ou de um território «cujas relações internacionais [o referido Estado] assegura», como estipula, por exemplo, o artigo 56.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

- 97 Logo, a regra consuetudinária codificada no artigo 29.º da Convenção de Viena também se opunha *a priori* a que se considere que o Sara Ocidental é abrangido pelo âmbito de aplicação territorial do acordo de associação.
- 98 Assim, resulta igualmente da referida regra consuetudinária que um tratado pode, derogando a regra geral recordada no n.º 94 do presente acórdão, vincular um Estado relativamente a um outro território se tal intenção decorrer desse tratado ou se for determinada de outro modo.
- 99 No caso concreto, o Tribunal Geral presumiu erradamente que, na medida em que o Conselho e a Comissão tinham conhecimento da posição do Reino de Marrocos, segundo a qual o acordo de associação podia ser aplicado ao Sara Ocidental, essas instituições tinham aceitado tacitamente essa posição, conforme exposto no n.º 85 do presente acórdão.
- 100 Por último, há que salientar que, por força do princípio de direito internacional geral do efeito relativo dos tratados, de que a regra constante no artigo 34.º da Convenção de Viena constitui uma expressão especial, os tratados não devem prejudicar nem beneficiar terceiros sem o seu consentimento (v. acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.ºs 44 e 52).
- 101 No caso em apreço, o Tribunal Geral, conforme se recordou no n.º 75 do presente acórdão, julgou, em substância, nos n.ºs 95 a 97 do acórdão recorrido, que o referido princípio não era pertinente para efeitos da apreciação do recurso de que foi chamado a conhecer, diversamente do que tinha decidido o Tribunal de Justiça no acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), porque as circunstâncias específicas desse recurso se distinguem das que caracterizavam o processo que deu origem a este último acórdão.
- 102 Mais especificamente, o Tribunal Geral salientou, nos n.ºs 96 e 97 do acórdão recorrido, que a União não tinha celebrado nenhum acordo de associação relativo aos produtos com origem no Sara Ocidental distinto do que a liga ao Reino de Marrocos, enquanto, no processo que deu origem ao acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), tinha celebrado um acordo de associação não apenas com o Estado de Israel, mas igualmente com a Organização de Libertação da Palestina (OLP) atuando em representação da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.
- 103 Ora, contrariamente ao que considerou o Tribunal Geral, o princípio do efeito relativo dos tratados devia ser tomado em conta no âmbito dessa interpretação, uma vez que uma aplicação ao Sara Ocidental do acordo de associação, celebrado entre a União e o Reino de Marrocos, teria levado a que este acordo afetasse um «terceiro».
- 104 Com efeito, cumpre recordar que, no seu parecer consultivo sobre o Sara Ocidental, a que o próprio Tribunal Geral se referiu no n.º 8 do acórdão recorrido, o Tribunal Internacional de Justiça considerou que o Sara Ocidental «não era uma terra de ninguém (*terra nullius*) no momento da sua colonização pel[o Reino de] Espanha», por um lado, e que os elementos e informações que lhe foram fornecidos «não estabelec[iam] a existência de qualquer elo de soberania territorial» entre esse território e o Reino de Marrocos, por outro.
- 105 Mais exatamente, a este propósito, o Tribunal Internacional de Justiça salientou, no seu parecer consultivo sobre o Sara Ocidental, que a população deste território gozava, em virtude do direito internacional geral, do direito à autodeterminação, tal como foi apresentado nos n.ºs 90 e 91 do presente acórdão, considerando-se que, por seu lado, a Assembleia Geral da ONU, no n.º 7 da sua Resolução 34/37 sobre a questão do Sara Ocidental, referida no n.º 35 do presente acórdão, recomendou que a Frente Polisário, «representante do povo do Sara Ocidental, participe plenamente em qualquer busca de uma situação política justa, durável e definitiva da questão do Sara Ocidental», como o Tribunal Geral indicou no n.º 14 do acórdão recorrido e a Comissão recordou perante o Tribunal de Justiça.

- 106 Tendo em conta esses elementos, o povo do Sara Ocidental deve ser visto como um «terceiro» na aceção do princípio do efeito relativo dos tratados, como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 105 das suas conclusões. Enquanto tal, esse terceiro pode ser afetado pela execução do acordo de associação em caso de inclusão do território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do referido acordo, sem que seja necessário determinar se essa execução é suscetível de o prejudicar ou, pelo contrário, de o beneficiar. Com efeito, basta salientar que, tanto num caso como no outro, a referida execução deve receber o consentimento desse terceiro. Ora, no caso em apreço, o acórdão recorrido não evidencia que o povo do Sara Ocidental tenha manifestado tal consentimento.
- 107 Nessas condições, o facto de considerar que o território do Sara Ocidental está abrangido pelo âmbito de aplicação do acordo de associação é contrário ao princípio de direito internacional do efeito relativo dos tratados, que é aplicável nas relações entre a União e o Reino de Marrocos.
- 108 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.ºs 101 e 103 do acórdão recorrido, que se devia entender que a União e o Reino de Marrocos tinham estado tacitamente de acordo para interpretar os termos «território do Reino de Marrocos» constantes do artigo 94.º do acordo de associação no sentido de que incluíam o território do Sara Ocidental.
- 109 No que respeita, em segundo lugar, ao n.º 102 do acórdão recorrido, cumpre constatar que o Tribunal Geral afirmou que, se o Conselho e a Comissão tivessem pretendido opor-se à aplicação do acordo de liberalização ao território do Sara Ocidental, poderiam ter pedido que fosse inserida nesse acordo uma cláusula que excluísse tal aplicação, antes de acrescentar que o seu «silêncio» quanto a este aspeto demonstrava que aceitavam tacitamente considerar esse acordo, à semelhança do acordo de associação, aplicável ao referido território.
- 110 A este respeito, o artigo 30.º, n.º 2, da Convenção de Viena codifica a regra segundo a qual, quando um tratado estabelece que está subordinado a um tratado anterior ou posterior ou que não deve ser considerado incompatível com esse outro tratado, prevalecem as disposições deste último.
- 111 Ora, o acordo de liberalização é, conforme resulta dos n.ºs 18, 20 e 21 do acórdão recorrido, um acordo que tem por objeto alterar um acordo anterior entre a União e o Reino de Marrocos, a saber, o acordo de associação, e, mais exatamente, as disposições previstas por esse acordo anterior em matéria de liberalização das trocas de produtos resultantes da agricultura e da pesca. Para tal efeito, o acordo de liberalização, tal como resulta dos mesmos números do acórdão recorrido, alterou quatro dos 96 artigos do acordo de associação, entre os quais não figura o artigo 94.º deste último, e substituiu três dos cinco protocolos que acompanham esse acordo. Essas alterações têm carácter exaustivo, como confirma a troca de cartas entre a União e o Reino de Marrocos, forma sob a qual foi celebrado o acordo de liberalização.
- 112 Daí resulta que o acordo de associação e o acordo de liberalização constituem tratados sucessivos celebrados entre as mesmas partes e que se deve considerar que o acordo de liberalização, enquanto tratado posterior relativo a aspetos precisos e limitados de uma matéria já amplamente regulada por um acordo anterior, está subordinado e este último.
- 113 Tendo em conta esse nexos específico, que não é posto em causa perante o Tribunal de Justiça, há que considerar, de acordo com a regra codificada no artigo 30.º, n.º 2, da Convenção de Viena, que as disposições do acordo de associação que não foram expressamente alteradas pelo acordo de liberalização devem prevalecer para efeitos da aplicação deste último, de modo a evitar qualquer incompatibilidade entre eles.

- 114 Daí resulta que o acordo de liberalização não podia ser entendido, no momento da sua celebração, no sentido de que o seu âmbito de aplicação territorial incluía o território do Sara Ocidental, e que não era necessário figurar nele uma cláusula excluindo expressamente esse território do referido âmbito de aplicação.
- 115 Em consequência, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao entender que se devia considerar que o Conselho e a Comissão tinham aceitado que o acordo de associação e o acordo de liberalização eram aplicáveis ao território do Sara Ocidental, com o fundamento de que não tinham inserido, no segundo desses acordos, uma cláusula excluindo essa aplicação.
- 116 Tendo em conta as considerações anteriores, o Tribunal Geral julgou erradamente, no n.º 103 do acórdão recorrido, que o acordo de liberalização devia ser interpretado no sentido de que era aplicável ao território do Sara Ocidental, mais precisamente, à parte desse território controlada pelo Reino de Marrocos, dado que tal interpretação não pode ser justificada pelo texto do acordo de associação, nem pelo do acordo de liberalização, nem, por último, pelas circunstâncias que rodearam a celebração desses dois acordos, tais como foram evocadas nos n.ºs 101 e 102 do acórdão recorrido.
- 117 Esta apreciação não é posta em causa pela análise efetuada pelo Tribunal Geral no n.º 99 do acórdão recorrido, com fundamento nos elementos de facto recordados nos n.ºs 77 a 87 desse acórdão.
- 118 As constatações e apreciações efetuadas pelo Tribunal Geral nos referidos números mostram, em primeiro lugar, que o Conselho e a Comissão estavam cientes, quando da celebração do acordo de liberalização, de que as autoridades marroquinas aplicavam as disposições do acordo de associação ao Sara Ocidental há muitos anos. Em seguida, essas duas instituições nunca se opuseram a essa aplicação e a Comissão cooperou nela em certa medida. Por último, o regime de preferências pautais instituído pelo acordo de associação, em certos casos, é aplicado «*de facto*» aos produtos originários do Sara Ocidental desde a celebração do segundo desses acordos, como recordaram o Conselho e a Comissão nas suas alegações e na audiência.
- 119 Conforme resulta também do n.º 102 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu que essa prática posterior à aprovação do acordo de associação justificava a interpretação desse acordo e do acordo de liberalização no sentido de que o território do Sara Ocidental estava abrangido pelo âmbito de aplicação dos referidos acordos.
- 120 A este respeito, importa sublinhar que, nos termos do artigo 31.º, n.º 3, alínea b), da Convenção de Viena, deve designadamente ter-se em consideração, para efeitos da interpretação de um tratado, simultaneamente com o contexto do mesmo, toda a prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual é estabelecido o acordo das partes sobre a interpretação do referido tratado.
- 121 No caso em análise, como resulta dos n.ºs 77, 83 e 87 do acórdão recorrido, o Conselho e a Comissão tinham salientado, assim como a Frente Polisário, que, se o regime de preferências pautais previsto pelos acordos de associação e de liberalização fosse aplicado em certos casos aos produtos originários do Sara Ocidental, essa aplicação assumia um caráter «*de facto*».
- 122 Ora, há que constatar que o Tribunal Geral, contrariamente ao que dispunha o artigo 31.º, n.º 3, alínea b), da Convenção de Viena, não averiguou se tal aplicação, em certos casos, traduzia a existência de um acordo entre as partes destinado a alterar a interpretação do artigo 94.º do acordo de associação.
- 123 Além disso, uma alegada vontade da União traduzida por uma prática posterior e consistente em considerar doravante os acordos de associação e de liberalização juridicamente aplicáveis ao território do Sara Ocidental teria implicado necessariamente admitir que a União pretendia executar esses

acordos de uma maneira incompatível com os princípios da autodeterminação e do efeito relativo dos tratados, apesar de esta última recordar reiteradamente a necessidade de respeitar esses princípios, como salienta a Comissão.

- 124 Ora, tal execução seria necessariamente incompatível com o princípio de boa-fé na execução dos tratados, que constitui, porém, um princípio obrigatório do direito internacional geral aplicável aos sujeitos desse direito que sejam partes contratantes num tratado (v., neste sentido, acórdãos de 16 de junho de 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, n.º 49, e de 23 de janeiro de 2014, *Manzi e Compagnia Naviera Orchestra*, C-537/11, EU:C:2014:19, n.º 38).
- 125 Em consequência, o Tribunal Geral cometeu igualmente um erro de direito ao considerar que a prática posterior evocada nos n.ºs 99 e 102 do acórdão recorrido justificava que se interpretassem os referidos acordos como sendo juridicamente aplicáveis ao território do Sara Ocidental.
- 126 Dado que o Tribunal Geral julgou, pois, erradamente que o acordo de liberalização devia ser interpretado como sendo juridicamente aplicável ao território do Sara Ocidental, antes de adotar essa conclusão como premissa da sua análise da legitimidade da Frente Polisário, conforme referido nos n.ºs 43, 44 e 74 do presente acórdão, deve ser dado provimento ao recurso, sem que, além disso, seja necessário analisar os outros fundamentos e argumentos do Conselho e da Comissão.
- 127 Por conseguinte, o acórdão recorrido deve ser anulado.

Quanto ao recurso

- 128 O artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia prevê que, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento.
- 129 No presente caso, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, que está em condições de ser julgado.
- 130 A este respeito, o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE prevê dois casos concretos nos quais é reconhecida a uma pessoa singular ou coletiva legitimidade para interpor recurso de um ato do qual não é destinatária. Por um lado, esse recurso pode ser interposto se esse ato lhe disser direta e individualmente respeito. Por outro, essa pessoa pode interpor recurso de um ato regulamentar que não necessite de medidas de execução, se este lhe disser diretamente respeito.
- 131 No caso em apreço, há que constatar desde já que a argumentação da Frente Polisário destinada a demonstrar que tem legitimidade para interpor um recurso de anulação da decisão controvertida assenta na afirmação de que o acordo de liberalização, cuja celebração foi aprovada pela referida decisão, é, na prática, aplicado, em certos casos, ao Sara Ocidental, apesar de este não fazer parte do território do Reino de Marrocos.
- 132 Conforme resulta dos fundamentos apresentados nos n.ºs 83 a 125 do presente acórdão, o acordo de liberalização deve, no entanto, ser interpretado, de acordo com as regras pertinentes de direito internacional aplicáveis nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, no sentido de que não é aplicável ao território do Sara Ocidental.
- 133 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar, quanto ao restante, a argumentação pela qual o Conselho e a Comissão contestam a admissibilidade do recurso, não se pode considerar, em caso algum, tendo em conta os argumentos que invoca, que a Frente Polisário tenha legitimidade para interpor um recurso de anulação da decisão controvertida.

134 Por conseguinte, o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 135 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso de uma decisão do Tribunal Geral for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.
- 136 O artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, prevê que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 137 No presente caso, tendo o Conselho pedido a condenação da Frente Polisário e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas efetuadas por esta instituição.
- 138 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio suportam as suas próprias despesas.
- 139 No presente caso, o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Portuguesa e a Comissão, que tinha a qualidade de interveniente em primeira instância, suportarão as suas próprias despesas.
- 140 Por último, o artigo 140.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente que não seja um Estado-Membro ou uma instituição suporte as suas próprias despesas.
- 141 No presente caso, há que decidir que a Comader suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de dezembro de 2015, Frente Polisário/Conselho (T-512/12, EU:T:2015:953), é anulado.**
- 2) **O recurso da Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) é julgado inadmissível.**
- 3) **A Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 4) **O Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Portuguesa, a Comissão Europeia e a Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas