



# Coletânea da Jurisprudência

**Processo T-65/18 RENV**

**República Bolivariana da Venezuela  
contra  
Conselho da União Europeia**

**Acórdão do Tribunal Geral (Grande Secção) de 13 de setembro de 2023**

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Proibição de venda, fornecimento, transferência ou exportação de determinados bens e serviços — Direito de ser ouvido — Dever de fundamentação — Inexatidão material dos factos — Erro manifesto de apreciação — Direito internacional público»

1. *Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Fiscalização jurisdicional da legalidade — Alcance — Disposição de alcance geral*  
(artigo 215.º, n.º 1, TFUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º, 7.º)

(cf. n.ºs 30-34)

2. *Direito da União Europeia — Princípios — Direitos de defesa — Direito de ser ouvido — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Direito de ser ouvido previamente à adoção de tais medidas — Inexistência*  
[artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, e artigo 29.º TUE; artigo 215.º, n.º 1, TFUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 41.º, n.º 2, alínea a); Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º]

(cf. n.ºs 39, 40, 42-44)

3. *Atos das instituições — Fundamentação — Dever — Alcance — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Obrigação de indicar na fundamentação a situação global e os objetivos gerais que justificam a referida medida*  
(artigo 296.º TFUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º, 7.º)

(cf. n.ºs 49-57)

4. *União Europeia — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos das instituições — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Alcance da fiscalização — Fiscalização restrita das regras gerais — Fiscalização extensiva à apreciação dos factos e à verificação das provas*  
(artigo 29.º, TUE; artigo 215.º, n.º 1, TFUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º, 7.º)

(cf. n.ºs 63-67, 72, 76, 78)

5. *União Europeia — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos das instituições — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Alcance da fiscalização — Análise, pelo Conselho, da situação política na Venezuela — Erro manifesto de apreciação — Inexistência*  
(Regulamento n.º 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º)

(cf. n.ºs 80, 81)

6. *Direito internacional público — Princípios — Responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos — Normas do direito internacional consuetudinário relativas ao objeto e aos limites das contramedidas — Possibilidade de os particulares invocarem estes princípios para contestar a validade de um regulamento que impõe medidas restritivas no âmbito da política externa e de segurança comum — Admissibilidade — Fiscalização jurisdicional — Limites — Erro manifesto de apreciação — Inexistência*  
(artigo 3.º, n.º 5, TUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º)

(cf. n.ºs 87-94)

7. *Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Base jurídica — Medidas restritivas previstas numa decisão e num regulamento adotados, respetivamente, com base no artigo 29.º TUE e no artigo 215.º TFUE — Competência do Conselho para adotar medidas restritivas autónomas e distintas das recomendadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas*  
(artigo 29.º TUE; artigo 215.º, n.º 1, TFUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º)

(cf. n.ºs 95, 98)

8. *União Europeia — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos das instituições — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Ato que proíbe a venda de determinados bens suscetíveis de serem utilizados para fins de repressão interna na Venezuela, bem como o fornecimento de determinados serviços — Alcance da fiscalização — Fiscalização restrita — Critérios de adoção das medidas restritivas — Alcance — Respeito do princípio da proporcionalidade*

(artigo 29.º TUE; artigo 215.º TFUE; Regulamento 2017/2063 do Conselho, artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º)

(cf. n.ºs 99-103)

9. *Processo judicial — Dedução de novos fundamentos no decurso da instância — Requisitos — Fundamento baseado em elementos revelados no decurso da instância — Inexistência — Ampliação de um fundamento existente — Inexistência de ampliação — Inadmissibilidade (Regulamento de Processo do Tribunal Geral, artigo 84.º, n.º 1)*

(cf. n.ºs 116-119)

## Resumo

Atendendo à deterioração da situação em matéria de direitos humanos, Estado de direito e democracia, o Conselho da União Europeia adotou, em 2017, medidas restritivas tendo em conta a situação na República Bolivariana da Venezuela (a seguir «Venezuela»). Os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063<sup>1</sup> preveem, em substância, uma proibição de vender, fornecer, transferir ou exportar equipamento suscetível de ser utilizado para fins de repressão interna e serviços relacionados com o referido equipamento e com equipamento militar a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo da Venezuela ou para utilização neste país.

A Venezuela interpôs, em 2018, um recurso de anulação do Regulamento 2017/2063, na medida em que as suas disposições lhe diziam respeito. Em seguida, a Venezuela adaptou o seu recurso de forma a que este abrangesse também a Decisão 2018/1656<sup>2</sup> e o Regulamento de Execução 2018/1653<sup>3</sup>, atos pelos quais o Conselho tinha, respetivamente, prorrogado e alterado as medidas restritivas adotadas. Por Acórdão de 20 de setembro de 2019, o Tribunal Geral julgou esse recurso inadmissível, com o fundamento de que a situação jurídica da Venezuela não era diretamente afetada pelas disposições controvertidas<sup>4</sup>. Em sede de recurso interposto desse acórdão, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 22 de junho de 2021<sup>5</sup>, anulou a decisão do Tribunal Geral, declarando que a Venezuela tinha legitimidade ativa para impugnar os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063<sup>6</sup>. Remeteu também o processo ao Tribunal Geral para que este decidisse quanto ao mérito.

No seu acórdão, proferido em Grande Secção e em que nega provimento ao recurso, o Tribunal Geral pronuncia-se, numa situação inédita, tratando-se de um recurso interposto por um Estado terceiro no domínio de medidas restritivas, sobre o direito da Venezuela de ser ouvida e sobre as pretensas violações do direito internacional por esta invocadas.

<sup>1</sup> Regulamento (UE) 2017/2063 do Conselho, de 13 de novembro de 2017, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21, a seguir «regulamento impugnado»).

<sup>2</sup> Decisão (PESC) 2018/1656 do Conselho, de 6 de novembro de 2018, que altera a Decisão (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10).

<sup>3</sup> Regulamento de Execução (UE) 2018/1653 do Conselho, de 6 de novembro de 2018, que dá execução ao Regulamento (UE) 2017/2063 do Conselho, de 13 de novembro de 2017, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1).

<sup>4</sup> Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho (T-65/18, EU:T:2019:649).

<sup>5</sup> Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

<sup>6</sup> Neste acórdão, o Tribunal de Justiça indicou que o acórdão inicial tinha transitado em julgado no que diz respeito à inadmissibilidade do recurso em relação ao Regulamento de Execução 2018/1653 e à Decisão 2018/1656.

## *Apreciação do Tribunal Geral*

A título preliminar, o Tribunal Geral declara que as medidas restritivas previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do regulamento impugnado constituem medidas restritivas de alcance geral, uma vez que constituem, em conformidade com o artigo 215.º, n.º 1, TFUE, medidas que interrompem ou reduzem as relações económicas com um país terceiro no que respeita a determinados bens e serviços. Estas medidas não visam pessoas singulares ou coletivas identificadas, aplicando-se antes a situações objetivamente determinadas e a uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata.

Em primeiro lugar, quanto ao fundamento relativo à violação do direito de ser ouvido, o Tribunal Geral recorda, antes de mais, que o direito de ser ouvido não pode ser transposto para o contexto, como no caso vertente, da adoção de medidas de alcance geral e que nenhuma disposição obriga o Conselho a informar qualquer pessoa potencialmente afetada por um novo critério de alcance geral da adoção desse critério. Além disso, o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aplica-se a «medida[s] individual[ais]» tomadas contra uma pessoa, pelo que não pode ser invocado no âmbito da adoção de medidas de alcance geral. Por outro lado, acrescenta que o regulamento impugnado reflete uma escolha da União em matéria de política internacional. Com efeito, a interrupção ou a redução das relações económicas com um país terceiro, em aplicação do artigo 215.º, n.º 1, TFUE, faz parte da própria definição da política externa e de segurança comum (PESC)<sup>7</sup> pelas e à discricção das autoridades da União, em reação a uma situação internacional particular, para influenciar essa situação. Ora, a audição prévia do país terceiro em questão equivaleria, segundo o Tribunal Geral, a obrigar o Conselho a conduzir conversações semelhantes a negociações internacionais com esse país, o que esvaziaria de conteúdo o efeito pretendido com a imposição dessas medidas em relação ao referido país, a saber, exercer pressão sobre o mesmo a fim de provocar uma alteração do seu comportamento. Por último, o facto de a Venezuela ser diretamente afetada pelos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do regulamento impugnado não pode, por si só, conceder-lhe o benefício do direito de ser ouvida. À luz destes diferentes elementos, o Tribunal Geral conclui que a Venezuela não pode invocar este direito relativamente às medidas restritivas adotadas pelo Conselho no regulamento impugnado.

Em segundo lugar, quanto ao fundamento relativo à inexistência material dos factos e ao erro manifesto de apreciação da situação política na Venezuela, o Tribunal Geral recorda que o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a tomar em consideração para a adoção de medidas restritivas com base nos artigos 29.º TUE e 215.º TFUE e que a fiscalização exercida a este respeito pelo juiz da União se limita à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos e da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder. Esta fiscalização restrita aplica-se, em especial, à apreciação das considerações de oportunidade em que essas decisões assentam. O Tribunal Geral observa, no caso em apreço, que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do regulamento impugnado retomam, em substância, a posição política da União expressa na Decisão 2017/2074. A este propósito, declara que resulta dos considerandos 1 e 8 desta decisão que as medidas restritivas previstas nos referidos artigos se baseiam na deterioração contínua da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos na Venezuela bem como, nomeadamente, na ocorrência de atos de violência cuja repetição importa evitar, mediante a adoção das referidas medidas restritivas.

<sup>7</sup> Na aceção do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.

No que se refere, antes de mais, aos elementos de prova apresentados pelo Conselho para demonstrar a exatidão material dos factos em que se basearam as medidas, o Tribunal Geral salienta que esses elementos provêm de fontes credíveis e descrevem em detalhe, nomeadamente, a repressão brutal levada a cabo pelo regime contra dissidentes e opositores e a pressão exercida sobre a Procuradora-Geral da Venezuela que investigava as ações das forças de segurança.

No que se refere, em seguida, aos elementos de prova apresentados, em resposta, pela Venezuela, o Tribunal Geral conclui que esta não demonstrou que os factos em que o Conselho se baseou para adotar as medidas restritivas em causa enfermavam de inexatidões materiais, uma vez que quase nenhum desses elementos de prova se refere à Venezuela e se baseiam em dois relatórios internos ao regime, que não são corroborados por elementos de prova provenientes de fontes externas a esse regime.

No que se refere, por último, à apreciação do Conselho da situação política na Venezuela, o Tribunal Geral observa que os elementos de prova apresentados pelo recorrente a este respeito se assemelham, de facto, a uma contestação quanto à oportunidade da adoção das medidas restritivas em causa. Ora, não cabe ao Tribunal Geral substituir, pela sua própria apreciação, a apreciação sobre esta questão expressa pelo Conselho, o qual dispõe de um amplo poder de apreciação, de natureza política, quanto à definição das posições da União sobre uma questão relativa à PESC, em conformidade com o artigo 29.º TUE.

Em terceiro e último lugar, quanto ao fundamento relativo à imposição de contramedidas ilegais e à violação do direito internacional, o Tribunal Geral começa por recordar os termos do artigo 49.º, sobre o objeto e aos limites das contramedidas, do Projeto de artigos sobre a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, adotado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas<sup>8</sup>. Sublinha, a este respeito, que o regulamento impugnado foi adotado num contexto de reação à deterioração contínua da situação na Venezuela, com o objetivo, nomeadamente, de prevenir o risco de novos atos de violência e de violações dos direitos humanos nesse país. Por outro lado, o Tribunal Geral constata que as medidas restritivas previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do regulamento impugnado não tinham por objetivo reagir a um ato internacionalmente ilícito imputável à Venezuela por um incumprimento temporário de obrigações internacionais da União. Daqui conclui que não constituem contramedidas na aceção do artigo 49.º do Projeto de artigos da CDI e, conseqüentemente, rejeita as alegações da Venezuela relativas à pretensa violação pelo Conselho do princípio da não ingerência nos assuntos internos da Venezuela.

Do mesmo modo, o Tribunal Geral rejeita o argumento relativo à adoção das medidas restritivas em causa sem a autorização prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Recorda que os Tratados atribuem ao Conselho competência para adotar atos que contêm medidas restritivas autónomas<sup>9</sup>, distintas de medidas recomendadas especificamente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Salienta que a Venezuela não demonstrou sobre esta questão a existência de uma «prática geral aceite como direito», em conformidade com o artigo 38.º, n.º 1, alínea b) dos

<sup>8</sup> Projeto adotado em 2001 pela Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas (a seguir «Projeto de artigos da CDI»). O artigo 49.º enuncia: «1. O Estado lesado só pode adotar contramedidas contra o Estado responsável por atos internacionalmente ilícitos para levar esse Estado a cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da parte II. 2. As contramedidas limitam-se ao incumprimento temporário de obrigações internacionais do Estado que toma medidas contra o Estado responsável. 3. As contramedidas devem, na medida do possível, ser adotadas de forma a permitir a retoma do cumprimento das obrigações em questão.»

<sup>9</sup> Artigo 29.º TUE e artigo 215.º TFUE.

Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, que imponha a obtenção da autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas previamente à adoção, pelo Conselho, de medidas restritivas.

Além disso, quanto à pretensa violação do princípio da proporcionalidade, o Tribunal Geral conclui que existe uma relação razoável entre as medidas restritivas em causa e o objetivo prosseguido de prevenir o risco de novos atos de violência, do uso excessivo da força e de violações dos direitos humanos. Considera, à luz do carácter limitado das medidas previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do regulamento impugnado, bem como das derrogações que este prevê, que as referidas medidas não são manifestamente inadequadas nem vão além do que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido e que, portanto, o princípio da proporcionalidade não foi violado.

Por conseguinte, o Tribunal Geral rejeita os argumentos da Venezuela relativos à violação do direito internacional consuetudinário em razão da pretensa imposição de contramedidas ilegais.

Por último, quanto ao argumento da Venezuela de que as medidas adotadas pelo Conselho implicam o exercício pela União de uma competência extraterritorial e, por esse facto, ilegal face ao direito internacional, o Tribunal Geral recorda novamente a competência conferida ao Conselho pelos Tratados<sup>10</sup> em matéria de adoção de medidas restritivas, que determinem, nomeadamente, «a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros». Sublinha que as medidas restritivas em causa visam pessoas e situações abrangidas pela jurisdição dos Estados-Membros *ratione loci* ou *ratione personae*. O poder do Conselho de adotar medidas restritivas inscreve-se no âmbito das medidas autónomas da União adotadas no quadro da PESC, em conformidade com os objetivos e os valores da União<sup>11</sup>, a saber, nomeadamente, o objetivo de promover, no resto do mundo, a democracia, o Estado de direito, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, que constitui um «interesse jurídico» comum em que os direitos em causa sejam protegidos, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça<sup>12</sup>.

À luz do que precede, o Tribunal Geral nega provimento ao recurso.

<sup>10</sup> Artigo 29.º TUE e artigo 215.º TFUE.

<sup>11</sup> Artigo 3.º, n.º 5, TUE e artigo 21.º TUE.

<sup>12</sup> Acórdãos do Tribunal Internacional de Justiça, de 5 de fevereiro de 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica c. Espanha)* (CIJ Recueil 1970, p. 3, n.ºs 33 e 34), de 20 de julho de 2012, *Questões relativas à obrigação de processar judicialmente ou extraditar (Bélgica c. Senegal)* (CIJ Recueil 2012, p. 422, n.ºs 68 a 70).