



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

22 de junho de 2021 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Venezuela — Recurso de anulação interposto por um Estado terceiro — Admissibilidade — Artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE — Legitimidade ativa — Condição segundo a qual a medida objeto do recurso deve dizer diretamente respeito ao recorrente — Conceito de “pessoa coletiva” — Interesse em agir — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução»

No processo C-872/19 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 28 de novembro de 2019,

República Bolivariana da Venezuela, representada por L. Giuliano e F. Di Gianni, avvocati,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Conselho da União Europeia, representado por P. Mahnič e A. Antoniadis, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin e N. Wahl, presidentes de secção, E. Juhász (relator), T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis e N. Jääskinen, juizes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 20 de janeiro de 2021,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a República Bolivariana da Venezuela pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho (T-65/18, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2019:649), pelo qual negou provimento ao seu recurso destinado a obter a anulação, em primeiro lugar, do 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), em segundo lugar, do Regulamento de Execução (UE) 2018/1653 do Conselho, de 6 de novembro de 2018, que dá execução ao Regulamento 2017/2063 (JO 2018, L 276, p. 1), e, em terceiro lugar, da 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), na parte em que as suas disposições dizem respeito à República Bolivariana da Venezuela.

Quadro jurídico

- 2 Em 13 de novembro de 2017, o Conselho da União Europeia adotou a Decisão (PESC) 2017/2074, relativa a medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2017, L 295, p. 60).
- 3 O artigo 13.º, segundo parágrafo, da Decisão 2017/2074 dispõe que esta decisão fica sujeita a reapreciação permanente e é prorrogada ou alterada, conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos. Inicialmente, o primeiro parágrafo deste mesmo artigo previa que a Decisão 2017/2074 era aplicável até 14 de novembro de 2018. A Decisão 2018/1656 prorrogou as medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela dispondo que a Decisão 2017/2074 era aplicável até 14 de novembro de 2019 e alterou a menção 7 do anexo I desta última decisão, que diz respeito a uma das pessoas singulares visadas pelas referidas medidas restritivas.
- 4 No mesmo dia, o Conselho também adotou o Regulamento 2017/2063, com base no artigo 215.º TFUE e na Decisão 2017/2074.
- 5 Nos termos do considerando 1 do Regulamento 2017/2063, «[a]tendendo à deterioração contínua da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos na Venezuela, a União [Europeia] manifestou reiteradamente a sua preocupação e apelou a todos os intervenientes políticos e às instituições daquele país para que trabalhassem de forma construtiva com vista a encontrar uma solução à crise no país, no pleno respeito do Estado de direito e dos direitos humanos, das instituições democráticas e da separação dos poderes».
- 6 O artigo 2.º do referido regulamento enuncia:
 - «1. É proibido:
 - a) Prestar, direta ou indiretamente, assistência técnica, serviços de corretagem e outros serviços relacionados com os produtos e as tecnologias enumerados na Lista Comum da [União] de Equipamento Militar (a seguir designada “Lista Militar Comum”) e com o fornecimento, o fabrico, a manutenção e a utilização dos produtos e as tecnologias enumerados na Lista Militar Comum a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país;

b) Financiar ou prestar, direta ou indiretamente, assistência financeira aos produtos e às tecnologias enumerados na Lista Militar Comum, incluindo, em particular, subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, bem como seguros e resseguros, para qualquer venda, fornecimento, transferência ou exportação de tais artigos, ou para a prestação de assistência técnica, serviços de corretagem e outros serviços conexos, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país.

2. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável à execução de contratos celebrados antes de 13 de novembro de 2017 ou de contratos acessórios necessários à execução dos primeiros, desde que cumpram o disposto na Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho[, de 8 de dezembro de 2008, que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares (JO 2008, L 335, p. 99)], nomeadamente os critérios fixados no seu artigo 2.º, e que as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que pretendem executar o contrato o tenham notificado à autoridade competente do Estado-Membro [no] qual se encontram estabelecidas no prazo de cinco dias [úteis] a contar da entrada em vigor do presente regulamento.»

7 O artigo 3.º do referido regulamento dispõe:

«É proibido:

- a) Vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, equipamento suscetível de ser utilizado para fins de repressão interna, tal como enumerado no anexo I, originário ou não da União, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Venezuela, ou que se destinem a ser utilizados nesse país;
- b) Prestar assistência técnica, serviços de corretagem e outros serviços relacionados com o equipamento referido na alínea a), direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país;
- c) Financiar ou prestar assistência financeira, incluindo, em particular, subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, bem como seguros e resseguros, relacionada com o equipamento referido na alínea a), direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país.»

8 Nos termos do artigo 4.º do mesmo regulamento:

«1. Em derrogação dos artigos 2.º e 3.º, as autoridades competentes dos Estados-Membros, indicadas no anexo III, podem autorizar, nas condições que considerem adequadas:

- a) O financiamento e a prestação de assistência financeira e de assistência técnica relacionados com:
 - i) equipamento militar não letal destinado exclusivamente a ser utilizado para fins humanitários ou de proteção, ou no âmbito de programas de desenvolvimento institucional das Nações Unidas (ONU) e da União ou dos seus Estados-Membros ou de organizações regionais e sub-regionais,
 - ii) materiais destinados a operações de gestão de crises da ONU e da União ou de organizações regionais ou sub-regionais;

- b) A venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação de equipamento suscetível de ser utilizado para fins de repressão interna e a concessão de financiamento e de assistência técnica ou financeira associada, que se destine exclusivamente à utilização para fins humanitários ou de proteção, ou no âmbito de programas de desenvolvimento institucional da ONU ou da União, ou para operações de gestão de crises conduzidas pela ONU e pela União ou por organizações regionais ou sub-regionais;
- c) A venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação de equipamento ou materiais utilizados para operações de desminagem e a concessão de financiamento e de assistência técnica e financeira associada.

2. As autorizações referidas no n.º 1 só podem ser concedidas antes do início de execução da atividade para que são solicitadas.»

9 O artigo 6.º do Regulamento 2017/2063 dispõe:

«1. É proibido vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, o equipamento, a tecnologia ou o *software* identificados no anexo II, originários ou não da União, a qualquer pessoa, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país, salvo se a autoridade competente do Estado-Membro em causa, identificada nos sítios Web enumerados no anexo III, tiver autorizado previamente essa operação.

2. As autoridades competentes dos Estados-Membros, identificadas nos sítios Web enumerados no anexo III, não podem conceder autorizações ao abrigo do n.º 1, se tiverem motivos razoáveis para determinar que o equipamento, a tecnologia ou o *software* em questão seriam utilizados para efeitos de repressão interna, pelo Governo, pelos organismos públicos, pelas empresas ou agências da Venezuela ou por qualquer pessoa ou entidade que atue em seu nome ou sob a sua direção.

3. O anexo II inclui o equipamento, a tecnologia ou o *software* destinado a ser utilizado principalmente para o controlo ou a interceção da Internet ou das comunicações telefónicas.

4. O Estado-Membro em causa deve informar os restantes Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do presente artigo, no prazo de quatro semanas a contar da concessão da autorização.»

10 O artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento enuncia:

«Salvo se a autoridade competente do Estado-Membro em causa, identificada nos sítios Web enumerados no anexo III, tiver autorizado previamente essas atividades nos termos do artigo 6.º, n.º 2, é proibido:

- a) Prestar, direta ou indiretamente, assistência técnica ou serviços de corretagem relacionados com o equipamento, a tecnologia e o *software* identificados no anexo II, ou com a instalação, o fornecimento, o fabrico, a manutenção e a utilização do equipamento e da tecnologia identificados no anexo II, ou com o fornecimento, a instalação, o funcionamento ou a atualização do *software* identificado no anexo II, a qualquer pessoa, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país;

- b) Financiar ou prestar assistência financeira, direta ou indiretamente, relacionad[a] com o equipamento, a tecnologia e o *software* identificados no anexo II, a qualquer pessoa, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país;
- c) Prestar qualquer tipo de serviços de controlo ou interceção de telecomunicações ou da Internet ao Governo, a organismos públicos, empresas e agências da Venezuela ou a quaisquer pessoas ou entidades que atuem em seu nome ou sob as suas orientações, ou em seu benefício direto ou indireto.»

11 O artigo 20.º do Regulamento 2017/2063 dispõe:

«O presente regulamento aplica-se:

- a) No território da União, incluindo o seu espaço aéreo;
- b) A bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro;
- c) A todos os nacionais dos Estado-Membro, dentro ou fora do território da União;
- d) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, dentro ou fora do território da União, registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-Membro;
- e) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos para qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União.»

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 12 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2018, a República Bolivariana da Venezuela interpôs um recurso destinado a obter a anulação do Regulamento 2017/2063, na medida em que as suas disposições lhe dizem respeito.
- 13 Por requerimento separado, entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de maio de 2018, o Conselho suscitou uma exceção de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Como resulta do n.º 23 do acórdão recorrido, o Conselho invocou, no âmbito desta exceção, três fundamentos de inadmissibilidade, a saber, em primeiro lugar, que a República Bolivariana da Venezuela não tem interesse em agir, em segundo lugar, que as disposições do Regulamento 2017/2063 não lhe dizem diretamente respeito e, em terceiro lugar, que não é uma «pessoa singular ou coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Com base no artigo 130.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este decidiu iniciar a fase oral do processo, limitando-a à admissibilidade do recurso.
- 14 Por requerimento separado entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de janeiro de 2019, a República Bolivariana da Venezuela, com base no artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, adaptou o pedido de modo a que este abrangesse igualmente a Decisão 2018/1656 e o Regulamento de Execução 2018/1653, na medida em que as respetivas disposições lhe dizem respeito.

- 15 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, antes de mais, que, na parte em que era dirigido contra o Regulamento 2017/2063, o recurso incidia apenas sobre os seus artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º
- 16 Em seguida, o Tribunal Geral decidiu apenas examinar o segundo fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, a saber, que essas disposições não diziam diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, acolheu este fundamento e, por conseguinte, julgou o recurso inadmissível na parte em que era dirigido contra os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063.
- 17 Por último, o Tribunal Geral também julgou o recurso inadmissível na parte em que visava a anulação da Decisão 2018/1656 e do Regulamento de Execução 2018/1653 com o fundamento, por um lado, de que, uma vez que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 não diziam diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, o mesmo se verificava quanto ao Regulamento de Execução 2018/1653 e, por outro, que resultava do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral que, no âmbito de um articulado de adaptação, o recorrente só pode pedir a anulação de um ato que substitua ou altere outro ato se a anulação deste último tiver sido pedida na petição. Ora, o Tribunal Geral constatou que a Decisão 2018/1656 altera a Decisão 2017/2074, cuja anulação a República Bolivariana da Venezuela não pediu no seu ato introdutório da instância.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 18 A República Bolivariana da Venezuela pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - declarar admissível o recurso que interpôs no Tribunal Geral e remeter o processo ao Tribunal Geral para que este decida quanto ao mérito; e
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 19 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao recurso; e
 - condenar a República Bolivariana da Venezuela nas despesas.

Quanto ao presente recurso

Observações preliminares

- 20 A título preliminar, importa salientar, em primeiro lugar, que, com o seu recurso, a República Bolivariana da Venezuela contesta exclusivamente o raciocínio pelo qual o Tribunal Geral declarou inadmissível o seu recurso na parte em que é dirigido contra os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063. Em contrapartida, uma vez que o presente recurso não tem por

objeto a parte do acórdão recorrido em que foi declarado inadmissível o recurso desse Estado terceiro destinado à anulação do Regulamento de Execução 2018/1653 e da Decisão 2018/1656, há que considerar que o Tribunal Geral se pronunciou definitivamente a este respeito.

- 21 Em segundo lugar, importa recordar que a competência do Tribunal de Justiça não se encontra de modo algum limitada no que respeita a um regulamento, adotado com base no artigo 215.º TFUE, que dá execução às decisões da União estabelecidas no contexto da PESC. Com efeito, tais regulamentos constituem atos da União, adotados com base no Tratado FUE, a respeito dos quais os órgãos jurisdicionais da União devem, em conformidade com as competências em que estão investidos por força dos Tratados, assegurar a fiscalização, em princípio integral, da legalidade (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 106).
- 22 Em terceiro lugar, segundo jurisprudência assente, o Tribunal de Justiça pode pronunciar-se, se necessário oficiosamente, sobre o fundamento de ordem pública relativo à inobservância das condições de admissibilidade previstas no artigo 263.º TFUE (v., designadamente, Despacho de 15 de abril de 2010, Makhteshim-Agan Holding e o./Comissão, C-517/08 P, não publicado, EU:C:2010:190, n.º 54, e Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Alemanha/Eso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, n.º 101).
- 23 No caso em apreço, há que suscitar oficiosamente a questão de saber se a República Bolivariana da Venezuela deve ser considerada uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e examiná-la em primeiro lugar, uma vez que a resposta a esta questão é necessária para o exame do segundo fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, em causa no âmbito do fundamento único do recurso e segundo o qual os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 não dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela.
- 24 Por Decisão do Tribunal de Justiça de 7 de julho de 2020, as partes no presente recurso foram convidadas a tomar posição sobre a questão de saber se um Estado terceiro deve ser considerado uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Em conformidade com o artigo 24.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça dirigiu um convite da mesma natureza à Comissão Europeia e aos Estados-Membros. As partes no presente recurso, o Reino da Bélgica, a República da Bulgária, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República da Lituânia, o Reino dos Países Baixos, a República da Polónia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca, o Reino da Suécia e a Comissão apresentaram observações sobre esta questão.
- 25 A República Bolivariana da Venezuela considera que nem a redação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE nem o objetivo ou o contexto desta disposição fornecem uma indicação, ainda que indireta, que permita excluí-la do conceito de «pessoa coletiva» na aceção desta mesma disposição.
- 26 Pelo contrário, o Conselho entende que um Estado terceiro não deve ser considerado uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, a menos que lhe tenham sido conferidos direitos específicos na ordem jurídica da União por força de um acordo celebrado com esta última, exceção que, todavia, não se aplica no caso em apreço.
- 27 A União desenvolve as suas relações com Estados terceiros soberanos no panorama internacional e estas relações regem-se pelo direito internacional público, que, por sua vez, assenta no princípio do consentimento. No âmbito desta ordem jurídica, os sujeitos de direito internacional público

não têm um direito automático de interpor recurso nos órgãos jurisdicionais dos outros Estados. Têm o direito de não se submeter à jurisdição de outro Estado ou de um tribunal internacional, a menos que tenham dado o seu consentimento.

- 28 Os Estados terceiros não fazem parte do sistema jurídico estabelecido pela União e não podem, em princípio, ter acesso aos órgãos jurisdicionais da União. Por outro lado, permitir que um Estado terceiro objeto de medidas restritivas gerais impugne essas medidas, com fundamento nas condições que autorizam às pessoas objeto de medidas individuais o acesso aos órgãos jurisdicionais da União, iria contra a distinção estabelecida pelos Tratados entre medidas restritivas gerais e individuais e teria como efeito suplementar uma extensão indevida do alcance da competência conferida aos órgãos jurisdicionais da União no que respeita às disposições relativas à política externa e de segurança comum (PESC) ou aos atos adotados com base nessas disposições.
- 29 Em definitivo, reconhecer a um Estado terceiro legitimidade para agir contra atos das instituições da União em circunstâncias como as do caso em apreço poderia prejudicar a União em relação aos seus parceiros internacionais, cujas decisões soberanas relativas às suas relações internacionais ou às suas políticas comerciais e económicas não podem ser contestadas nos seus órgãos jurisdicionais, e limitaria assim indevidamente a União na condução das suas políticas e das suas relações internacionais. Isto é tanto mais verdade no contexto do presente processo em que um Estado terceiro contesta as disposições de um ato interno da União que dá execução a uma decisão política do Conselho destinada a reduzir as relações económicas com esse Estado. Os Estados terceiros, sob o pretexto de serem recorrentes individuais, não devem ser autorizados a utilizar os órgãos jurisdicionais da União como uma porta traseira para resolver diferendos internacionais entre sujeitos de direito internacional público.
- 30 Os Governos helénico, polaco, esloveno, eslovaco e sueco consideram, em substância, que um Estado terceiro não pode, em princípio, ser considerado abrangido pelo conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 31 Este conceito remete, no essencial, para as entidades dotadas de personalidade jurídica por força do direito de um Estado-Membro ou de um Estado terceiro, mas não para esses próprios Estados, relativamente aos quais a União não dispõe, aliás, da competência regulamentar. Em conformidade com o artigo 215.º, n.º 2, TFUE, as medidas restritivas são adotadas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, mas não são tomadas contra Estados terceiros.
- 32 Considerar os Estados terceiros abrangidos pelo conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, sem que tenham celebrado com a União qualquer acordo que defina as relações jurídicas entre as partes neste último, limitaria a União de maneira inadequada na execução das suas políticas e das suas relações internacionais e colocá-la-ia em desvantagem nas relações internacionais. Com efeito, um dos princípios básicos do direito internacional é a reciprocidade. Ora, permitir que os Estados terceiros interponham tais recursos nos órgãos jurisdicionais da União contra atos da União poderia comprometer a reciprocidade entre a União e esses Estados. Com efeito, os Estados terceiros têm a possibilidade de impugnar os atos da União nos seus órgãos jurisdicionais, sem que seja garantido que a União possa impugnar os atos nacionais desses Estados, quer individualmente quer no âmbito das diferentes associações de Estados de que são membros.

- 33 Em contrapartida, os Governos belga, búlgaro, alemão, estónio, letão, lituano e neerlandês consideram, em substância, que um Estado terceiro está abrangido pelo conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 34 Em seu entender, é incontestável que um Estado terceiro é dotado de personalidade jurídica e que é uma pessoa coletiva na aceção do direito internacional público. Se um Estado terceiro não pudesse ser qualificado de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não estaria em condições de proteger os seus interesses, mesmo sendo certo que os seus direitos foram violados e que pode provar de forma juridicamente bastante que estão preenchidas todas as condições necessárias para a interposição de um recurso.
- 35 Dito isto, é igualmente claro que a posição de um Estado terceiro, como a da República Bolivariana da Venezuela, não pode ser equiparada à das instituições da União ou dos Estados-Membros, que são recorrentes na aceção do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, pelo que a admissibilidade do recurso de um Estado terceiro deve ser apreciada à luz do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 36 Por outro lado, recusar a um Estado terceiro o direito a uma proteção jurisdicional efetiva contra um ato da União que lhe causa prejuízo, mesmo que esse Estado respeite todas as condições de admissibilidade previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, equivaleria a adotar uma conceção restritiva do Estado de direito, valor em que, em conformidade com o artigo 2.º TUE, a União se funda.
- 37 A Comissão considera que o conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE pode ser entendido de várias maneiras. Por um lado, uma interpretação deste conceito baseada no princípio da igualdade dos Estados levaria a considerar que os Estados terceiros só são abrangidos pelo referido conceito se praticarem atos de gestão (*acta jure gestionis*) ou tiverem acesso aos órgãos jurisdicionais da União por força de um acordo internacional celebrado com a União. Tal interpretação seria conforme com o princípio da proteção jurisdicional efetiva, na medida em que não negaria toda e qualquer via de recurso ao Estado terceiro, mas concederia a esse Estado o acesso aos órgãos jurisdicionais da União em função da natureza da ação intentada pelo referido Estado. Uma vez que o regime das medidas restritivas, tal como os fundamentos invocados pela República Bolivariana da Venezuela para pedir a anulação dessas medidas, bem como as relações entre a União e este Estado neste contexto estão abrangidos pelo domínio dos atos praticados no exercício do poder público (*acta jure imperii*) e devem, assim, ser analisados enquanto elementos de direito internacional público, a República Bolivariana da Venezuela não está abrangida, no caso em apreço, pelo conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 38 Por outro lado, segundo a Comissão, se se adotasse uma interpretação teleológica do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, guiada pela vontade de um acesso alargado aos órgãos jurisdicionais da União, nada se oporia a que esta disposição fosse interpretada de modo que o conceito de «pessoa coletiva» abranja os Estados terceiros, quando esses Estados decidam submeter-se à competência dos órgãos jurisdicionais da União. Assim, quando a União adota um ato unilateral que, potencialmente, lesa os interesses de um Estado terceiro e esse Estado opta por interpor recurso desse ato nos órgãos jurisdicionais da União em vez de recorrer a um mecanismo internacional de resolução de litígios, nada justifica que os órgãos jurisdicionais da União recusem conhecer desse recurso por princípio, sem examinar se estão preenchidas todas as condições de admissibilidade aplicáveis.

- 39 A Comissão manifesta a sua preferência pela segunda abordagem referida no número anterior, com o fundamento de que resulta de uma leitura restritiva do conceito de «pessoa coletiva» que, na falta de acordo internacional celebrado entre Estados terceiros e a União, esses Estados não podem submeter-se voluntariamente à competência dos órgãos jurisdicionais da União.
- 40 Segundo o artigo 19.º, n.º 3, alínea a), TUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia decide, nos termos do disposto nos Tratados, sobre os recursos interpostos por um Estado-Membro, por uma instituição ou por pessoas singulares ou coletivas. O artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE dispõe que qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas no primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.
- 41 No caso em apreço, importa examinar se um Estado terceiro, como a República Bolivariana da Venezuela, que não pode interpor um recurso com base no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE, pode ser considerado uma «pessoa coletiva» na aceção do quarto parágrafo deste artigo.
- 42 A este propósito, há que salientar que, uma vez que esta disposição não procede a nenhuma remissão para os direitos nacionais no que respeita ao significado a reter do conceito de «pessoa coletiva», deve ser considerado um conceito autónomo do direito da União, que deve ser interpretado uniformemente no território desta última (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, n.º 34). Assim, em conformidade com jurisprudência constante, há que interpretar o conceito de «pessoa coletiva» que figura no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE tendo em conta não só os termos desta disposição mas também o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., designadamente, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 43 No que respeita aos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, importa salientar que não resulta desta disposição nem de outras disposições do direito primário da União que certas categorias de pessoas coletivas não possam invocar a faculdade de estar em juízo perante os órgãos jurisdicionais da União. Assim, esta constatação tende a indicar que nenhuma «pessoa coletiva» deve ser privada, em princípio, da faculdade de interpor um recurso de anulação prevista no mesmo artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 44 A este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça indica que o conceito de «pessoa coletiva» utilizado no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE não pode ser objeto de uma interpretação restritiva.
- 45 Com efeito, embora o recurso de uma entidade regional ou local não possa se equiparado ao recurso de um Estado-Membro previsto no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE (v., neste sentido, Despacho de 26 novembro de 2009, Região Autónoma dos Açores/Conselho, C-444/08 P, não publicado, EU:C:2009:733, n.º 31), tal entidade, na medida em que goza de personalidade jurídica, pode não obstante, em princípio, intentar um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v., neste sentido, Despacho de 1 de outubro de 1997, Regione Toscana/Comissão, C-180/97, EU:C:1997:451, n.ºs 10 a 12, e Acórdão de 22 de novembro de 2001, Nederlandse Antillen/Conselho, C-452/98, EU:C:2001:623, n.º 51).

- 46 Além disso, resulta mais genericamente da jurisprudência que não só as pessoas coletivas privadas mas também as entidades públicas têm legitimidade para agir em conformidade com o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v., a título de exemplo, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2018, Deutsche Bahn e o./Comissão, C-264/16 P, não publicado, EU:C:2018:60, n.º 2, e de 4 de fevereiro de 2020, Uniwersytet Wrocławski e Polónia/REA, C-515/17 P e C-561/17 P, EU:C:2020:73, n.º 69).
- 47 De resto, o Tribunal de Justiça admitiu que uma organização que não tinha personalidade jurídica devia ter legitimidade para impugnar as medidas restritivas que lhe eram impostas pelo facto de que, se o legislador da União considera que uma entidade tem uma existência suficiente para ser objeto de medidas restritivas, a coerência e a justiça impõem que se reconheça que essa entidade tem igualmente uma existência suficiente para contestar essas medidas (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho, C-229/05 P, EU:C:2007:32, n.º 112).
- 48 No que respeita à interpretação contextual e teleológica do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, há que recordar que a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência de um Estado de direito (v., neste sentido, Acórdão de 19 de julho de 2016, H/Conselho e o., C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 41). Com efeito, decorre do artigo 2.º TUE que a União se funda em valores, como o Estado de direito, que são comuns aos Estados-Membros numa sociedade caracterizada, nomeadamente, pela justiça (Acórdão de 20 de abril de 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 62).
- 49 Por outro lado, o princípio segundo o qual a União se funda, designadamente, no valor do Estado de direito resulta tanto do artigo 2.º TUE, que figura nas disposições comuns do Tratado UE, como do artigo 21.º TUE, referente à ação externa da União, para o qual remete o artigo 23.º TUE, relativo à PESC (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Bank Refah Kargaran/Conselho, C-134/19 P, EU:C:2020:793, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 50 Nestas circunstâncias, uma interpretação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, à luz dos princípios da fiscalização jurisdicional efetiva e do Estado de direito, milita a favor de considerar que um Estado terceiro deve ter legitimidade ativa, enquanto «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, quando estão preenchidas as outras condições previstas nesta disposição. Com efeito, tal pessoa coletiva de direito internacional público é tão suscetível como outra pessoa ou entidade de ser afetada negativamente nos seus direitos ou interesses por um ato da União e deve, assim, poder, no respeito dessas condições, pedir a anulação desse ato.
- 51 Esta interpretação do conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE não é posta em causa pelos argumentos apresentados pelo Conselho e por alguns Governos que apresentaram observações sobre a eventual falta de acesso da União aos órgãos jurisdicionais de Estados terceiros, os quais não permitem contestar, perante esses órgãos jurisdicionais, as decisões relativas às suas próprias relações internacionais, independentemente de serem ou não de natureza comercial.
- 52 Com efeito, as obrigações da União de zelar pelo respeito do valor do Estado de direito não podem de modo algum estar subordinadas a uma condição de reciprocidade no que respeita às relações mantidas pela União com Estados terceiros.
- 53 Daqui resulta que a República Bolivariana da Venezuela, enquanto Estado dotado de personalidade jurídica internacional, deve ser considerada uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

Quanto ao fundamento único

Argumentos das partes

- 54 Em apoio do presente recurso, a República Bolivariana da Venezuela invoca um fundamento único, relativo ao facto de o Tribunal Geral ter interpretado erradamente a condição segundo a qual a medida objeto do recurso deve dizer diretamente respeito ao recorrente, prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 55 Em seu entender, a circunstância, constatada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 35 e 36 do acórdão recorrido, de não estar inscrita, enquanto tal, no anexo IV ou no anexo V do Regulamento 2017/2063 de forma análoga à recorrente no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de setembro de 2018, *Almaz-Antey/Conselho* (T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545), não é pertinente uma vez que é especificamente visada pelos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063. Também não é pertinente, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 40 do acórdão recorrido, a circunstância de ter ou não agido enquanto operador económico ativo nos mercados em causa, uma vez que esses artigos lhe dizem diretamente respeito do ponto de vista tanto jurídico como material.
- 56 O Conselho alega que a questão de saber se os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 dizem diretamente respeito à posição da República Bolivariana da Venezuela foi resolvida pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido em conformidade com jurisprudência constante, da qual o Acórdão de 13 de setembro de 2018, *Almaz-Antey/Conselho* (T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545), faz parte integrante. Neste contexto, o Tribunal Geral não estava obrigado a tomar em consideração o objetivo das medidas restritivas em causa que consiste em suscitar uma alteração no comportamento do Governo venezuelano. Com efeito, não só essa tomada em consideração é contrária à jurisprudência constante dos órgãos jurisdicionais da União como também leva a alargar a categoria dos potenciais recorrentes de modo a incluir qualquer Estado terceiro com o qual a União decida, no âmbito da sua política externa, interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas e financeiras.
- 57 Segundo o Conselho, o Tribunal Geral não considerou que a República Bolivariana da Venezuela não era diretamente afetada pelo simples facto de estar insuficientemente mencionada nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063. Pelo contrário, o Tribunal Geral chegou a esta conclusão com fundamento num conjunto de elementos pertinentes, devidamente fundamentados e suportados pela jurisprudência pertinente, nos n.ºs 35 a 48 do acórdão recorrido. Além disso, no que respeita especificamente às referências feitas à República Bolivariana da Venezuela nestes artigos, há que constatar que não a visam diretamente. É simplesmente proibido os operadores económicos da União manterem relações económicas e financeiras com pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que tenham a sua sede ou operem no território da Venezuela.
- 58 Além disso, quanto à questão de saber se o Tribunal Geral devia ter equiparado a República Bolivariana da Venezuela a um operador económico, como fez em relação à recorrente no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de setembro de 2018, *Almaz-Antey/Conselho* (T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545), o Conselho observa que o Tribunal Geral teve plenamente em conta a situação particular da República Bolivariana da Venezuela e que analisou se este Estado podia ser comparado a um operador económico ativo num mercado específico na

ação da jurisprudência. O Tribunal Geral, sem cometer um erro de direito, concluiu pela negativa, uma vez que um Estado agindo na sua qualidade de poder público não é comparável a uma entidade privada ou pública cuja existência está limitada pelo seu objeto.

- 59 Por último, o Conselho alega que a República Bolivariana da Venezuela pede, na realidade, ao Tribunal de Justiça que estabeleça uma nova regra segundo a qual deve ser concedida automaticamente legitimidade ativa aos Estados terceiros que pretendam impugnar medidas económicas tomadas pela União no âmbito da sua política externa, permitindo-lhes impugnar atos que executem decisões adotadas com vista a prosseguir os objetivos legítimos da ação externa da União, conforme definidos no artigo 21.º TUE, incluindo através da interrupção ou redução, total ou parcial, das relações económicas ou financeiras com um ou mais Estados terceiros em aplicação do artigo 215.º, n.º 1, TFUE.
- 60 Ora, tal pedido é contrário ao sistema de proteção jurisdicional instituído pelos Tratados, que visa assegurar a proteção dos direitos garantidos pelo direito da União. Os Tratados não reconhecem aos Estados terceiros nenhum direito específico que lhes permita serem tratados em igualdade com os Estados-Membros ou comercializar livremente e sem condições com operadores económicos situados na União. Consequentemente, os Estados terceiros não podem legitimamente alegar que um ato da União suscetível de os submeter a um tratamento diferenciado produziu diretamente efeitos na sua situação jurídica.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 61 De acordo com jurisprudência constante, a condição segundo a qual a decisão objeto do recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva, conforme prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza efeitos diretamente na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhuma margem de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução, uma vez que esta execução tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (Acórdãos de 5 de novembro de 2019, BCE e o./Trasta Komercbanka e o., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 103, e de 3 de dezembro de 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e o., C-461/18 P, EU:C:2020:979, n.º 58).
- 62 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 não diziam diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, e isto, em substância, por três razões relativas ao primeiro critério referido no n.º 61 do presente acórdão.
- 63 Em primeiro lugar, no n.º 32 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que o artigo 20.º do Regulamento 2017/2063 limita a aplicação das proibições previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º deste regulamento ao território da União, às pessoas singulares que sejam nacionais de um Estado-Membro e às pessoas coletivas constituídas em conformidade com o direito de um deles, bem como às pessoas coletivas, entidades e organismos no que diz respeito a qualquer operação comercial realizada integralmente ou em parte na União.
- 64 Em segundo lugar, no n.º 33 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 não impõem proibições à República Bolivariana da Venezuela. Quando muito, estes artigos são suscetíveis de ter efeitos indiretos nesta, uma vez que as proibições impostas às pessoas singulares nacionais de um Estado-Membro e às pessoas

coletivas constituídas em conformidade com o direito de um deles podem ter como consequência limitar as fontes junto das quais a República Bolivariana da Venezuela pode adquirir os bens e os serviços em causa.

- 65 Em terceiro lugar, nos n.ºs 34 a 41 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral distinguiu o presente processo do processo que deu origem ao Acórdão de 13 de setembro de 2018, *Almaz-Antey/Conselho* (T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545). O Tribunal Geral observou que, neste último processo, a recorrente era expressamente visada pelo ato impugnado, dado que o seu nome figurava no anexo da decisão impugnada enquanto empresa à qual era proibido vender ou fornecer os produtos e os serviços em causa. Em contrapartida, no presente processo, a República Bolivariana da Venezuela não é, enquanto Estado, explícita e especificamente visada pelos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 de forma comparável à recorrente no processo que deu origem ao referido acórdão.
- 66 A este respeito, há que considerar que foi acertadamente que o Tribunal Geral recordou, no n.º 30 do acórdão recorrido, a sua própria jurisprudência segundo a qual, para determinar se um ato produz efeitos jurídicos, importa ter em conta, designadamente, o seu objeto, o seu conteúdo, o seu alcance, a sua substância assim como o contexto jurídico e factual no qual esse ato foi adotado.
- 67 No caso em apreço, o título do Regulamento 2017/2063, o seu considerando 1 e a redação dos seus artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º demonstram que as medidas restritivas em causa foram tomadas contra a República Bolivariana da Venezuela.
- 68 A este respeito, o Tribunal Geral recordou acertadamente, no n.º 34 do acórdão recorrido, que proibir os operadores da União de efetuar essas operações, o que constitui o objeto dos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063, equivalia a proibir a República Bolivariana da Venezuela de efetuar com esses operadores as referidas operações.
- 69 Ora, a entrada em vigor do Regulamento 2017/2063 teve por efeito a aplicação imediata e automática das proibições previstas nos seus artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º. Uma vez que estas proibições impedem a República Bolivariana da Venezuela de adquirir numerosos produtos e serviços, as referidas disposições produzem diretamente efeitos na situação jurídica deste Estado. Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 110 das suas conclusões, resulta nomeadamente dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 que a referência «a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Venezuela ou para utilização nesse país» nas referidas proibições inclui o Governo, os organismos públicos, as empresas ou as agências da Venezuela ou qualquer pessoa ou entidade que atue em seu nome ou sob a sua direção.
- 70 A este respeito, há que salientar que, para concluir que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, não é necessário distinguir consoante essas operações comerciais são efetuadas *iure gestionis* ou *iure imperii*, dado que tal distinção não pode ser inferida do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE nem de qualquer outra disposição do direito da União.
- 71 Por outro lado, a circunstância de as medidas restritivas em causa não constituírem um impedimento absoluto para a República Bolivariana da Venezuela adquirir os bens e os serviços visados por esses artigos, uma vez que este Estado continua a poder obtê-los fora do território da União através de pessoas não sujeitas às referidas medidas, não põe em causa a conclusão de que as proibições previstas nos referidos artigos dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela. Com efeito, tratando-se de proibições como as previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º

do Regulamento 2017/2063, a condição segundo a qual essas medidas dizem diretamente respeito a uma pessoa coletiva não implica que a referida pessoa se encontre na impossibilidade absoluta de adquirir os bens e os serviços em causa.

- 72 Para verificar se os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, também não é pertinente que a atividade deste Estado terceiro não se limite à atividade de um operador económico ativo em certos mercados.
- 73 Daqui se conclui que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que as medidas restritivas em causa não produziam diretamente efeitos na situação jurídica da República Bolivariana da Venezuela e ao acolher, com este fundamento, o segundo fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho.
- 74 Nestas condições, há que acolher o fundamento único invocado pela República Bolivariana da Venezuela e anular o acórdão recorrido na medida em que declara inadmissível o recurso da República Bolivariana da Venezuela destinado a obter a anulação do Regulamento 2017/2063.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 75 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, nesse caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.
- 76 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre a admissibilidade do recurso interposto pela República Bolivariana da Venezuela.
- 77 No Tribunal Geral, no âmbito da sua exceção de inadmissibilidade, o Conselho invocou três fundamentos de inadmissibilidade do recurso, dos quais apenas o segundo foi parcialmente examinado pelo Tribunal Geral. Na medida em que a questão de saber se a República Bolivariana da Venezuela é uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, conforme referida no terceiro fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho no Tribunal Geral, foi examinada oficiosamente nos n.ºs 40 a 53 do presente acórdão, resta examinar, por um lado, o primeiro fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, relativo à falta de interesse em agir e, por outro, a parte do segundo fundamento de inadmissibilidade sobre a qual o Tribunal Geral não se pronunciou, verificando se o critério segundo o qual as medidas restritivas em causa não devem deixar qualquer margem de apreciação aos seus destinatários encarregados de as executar, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, está preenchido no caso em apreço.

Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, relativo à falta de interesse em agir

Argumentos das partes

- 78 Com o primeiro fundamento de inadmissibilidade, o Conselho sustenta que a República Bolivariana da Venezuela não tem interesse em pedir a anulação das medidas restritivas em causa nos órgãos jurisdicionais da União. Estas medidas não alteram de forma caracterizada a situação jurídica da República Bolivariana da Venezuela, uma vez que não produzem nenhum efeito jurídico obrigatório para este Estado enquanto tal nem no seu território.
- 79 Como resulta claramente do artigo 20.º do Regulamento 2017/2063, o âmbito de aplicação deste regulamento está limitado ao território dos Estados-Membros e às pessoas sujeitas à jurisdição de um Estado-Membro. Além disso, as razões que levaram o Tribunal de Justiça a declarar, no Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.ºs 131 a 133), que não se podia considerar que a Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) tinha legitimidade para interpor um recurso de anulação da decisão impugnada no processo que deu origem a esse acórdão são aplicáveis por analogia no âmbito do presente processo.
- 80 A República Bolivariana da Venezuela considera que este fundamento de inadmissibilidade deve ser afastado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 81 Na medida em que o Conselho sustenta que o Regulamento 2017/2063 não produz nenhum efeito jurídico vinculativo suscetível de afetar os interesses da República Bolivariana da Venezuela, importa recordar que é jurisprudência constante que pode ser interposto recurso de anulação de todas as medidas adotadas pelas instituições da União, quaisquer que sejam a sua natureza ou a sua forma, desde que se destinem a produzir efeitos jurídicos (Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Conselho, C-425/13, EU:C:2015:483, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 82 A este respeito, importa recordar que a existência de interesse em agir pressupõe que a anulação do ato impugnado seja suscetível, por si mesma, de conferir um benefício à pessoa singular ou coletiva que interpôs o recurso (Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Alemanha/Eso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, n.º 103 e jurisprudência referida).
- 83 Ora, uma vez que, pelos motivos expostos nos n.ºs 63 a 73 do presente acórdão, as proibições previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º, do Regulamento 2017/2063 podem prejudicar os interesses, nomeadamente económicos, da República Bolivariana da Venezuela, a sua anulação é, por si só, suscetível de lhe conferir um benefício.
- 84 Quanto ao argumento do Conselho relativo ao Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), é verdade que o Tribunal de Justiça declarou, nesse acórdão, que não se podia considerar que a Frente Polisário tinha legitimidade para interpor um recurso de anulação da decisão do Conselho de aprovar, em nome da União, o Acordo sob a 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, assinado em Bruxelas em 13 de dezembro de 2010 (JO 2012, L 241, p. 4). Ora, a argumentação apresentada pela Frente Polisário para demonstrar a sua legitimidade para interpor recurso de anulação da referida decisão assentava na afirmação de que esse acordo era, na prática, aplicado, em certos casos, ao Sara Ocidental, apesar de este não fazer parte do território do Reino de Marrocos, o qual, no entanto, foi julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça. Este interpretou o referido acordo no sentido de que não se aplicava ao território do Sara Ocidental. Em contrapartida, como salientado nos n.ºs 67 e 69 do presente acórdão, as medidas restritivas previstas nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 foram tomadas contra a República Bolivariana da Venezuela, uma vez que estas disposições a impedem de proceder a certas operações.

- 85 Por conseguinte, o primeiro fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho deve ser afastado.

Quanto ao critério segundo o qual a medida contestada não necessita de medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e quanto às outras condições de admissibilidade do recurso

- 86 O Tribunal Geral não examinou o segundo dos dois critérios cumulativos que devem estar reunidos para concluir que as medidas restritivas em causa dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela, a saber, como recordado no n.º 61 do presente acórdão, o critério segundo o qual essas medidas não devem deixar nenhuma margem de apreciação aos destinatários encarregados de as executar, uma vez que esta execução deve ter um caráter puramente automático e decorrer exclusivamente da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias.
- 87 Na hipótese de este segundo critério estar preenchido, resta determinar se as outras condições para que seja reconhecida a uma pessoa coletiva legitimidade para agir contra um ato do qual não é destinatária, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, também o estão, a saber, que esse ato lhe diga individualmente respeito ou constitua um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução.

Argumentos das partes

- 88 Segundo o Conselho, a aplicação dos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 requer necessariamente a adoção de regras intermédias, uma vez que estes artigos preveem um sistema de autorização prévia pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Além disso, uma autorização prévia constitui em si mesma uma medida de execução e os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação no que respeita às condições em que tais autorizações podem ser concedidas. Daqui conclui que não é necessário examinar se o ato diz individualmente respeito à República Bolivariana da Venezuela ou se estão em causa atos regulamentares que não necessitam de medidas de execução, limitando-se a indicar que refuta estas duas hipóteses.
- 89 A República Bolivariana da Venezuela entende que o segundo fundamento de inadmissibilidade, na medida em que respeita ao critério segundo o qual as medidas restritivas em causa não devem deixar nenhuma margem de apreciação aos destinatários encarregados de as executar, deve

igualmente ser afastado. Na sua petição inicial, alegou que preenchia as condições previstas na segunda e terceira partes do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, na medida em que o Regulamento 2017/2063 era um ato regulamentar que lhe dizia diretamente respeito e não necessitava de medidas de execução e que, subsidiariamente, esse ato lhe dizia direta e individualmente respeito.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 90 Decorre da própria redação dos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 que as proibições estabelecidas por estas disposições, sem prejuízo das medidas de derrogação ou de autorização que preveem e que não estão em causa no âmbito do presente litígio, se aplicam sem deixar margem de apreciação aos destinatários encarregados de as executar. Além disso, estas proibições são aplicáveis sem que para isso seja necessária a adoção de medidas de execução, nem pela União nem pelos Estados-Membros. A este respeito, há que salientar que o Regulamento de Execução 2018/1653 não tinha outra função senão a alteração do anexo IV do Regulamento 2017/2063, que contém unicamente a lista das pessoas singulares ou coletivas, entidades e organismos a que se aplicam as medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos e que não é visada por nenhuma das disposições acima referidas.
- 91 Daqui resulta que os artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063 dizem diretamente respeito à República Bolivariana da Venezuela e que o fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, pelo qual alega que esta condição não está preenchida no caso em apreço, deve ser afastado.
- 92 De resto, o referido regulamento, que tem alcance geral, na medida em que contém disposições, como as dos seus artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º, que proíbem categorias gerais e abstratas de destinatários de efetuarem certas transações com entidades igualmente visadas de forma geral e abstrata, e que, uma vez que foi adotado com base no artigo 215.º TFUE e, portanto, em conformidade com o procedimento não legislativo previsto nesta última disposição, não pode ser qualificado de ato legislativo, constitui um «ato regulamentar» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 58 a 60). Além disso, uma vez que as disposições deste regulamento contestadas pela República Bolivariana da Venezuela não necessitam de medidas de execução, como exposto no n.º 90 do presente acórdão, há que concluir que este Estado terceiro tem efetivamente legitimidade para agir contra as mesmas sem ter de demonstrar que as referidas disposições lhe dizem individualmente respeito.
- 93 Daqui resulta que as condições previstas na terceira parte do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE estão preenchidas.
- 94 Decorre de todas as considerações precedentes que o recurso interposto pela República Bolivariana da Venezuela no Tribunal Geral é admissível na parte em que se destina a obter a anulação dos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento 2017/2063.
- 95 Todavia, uma vez que, quanto ao mérito, o litígio não está em condições de ser julgado, o processo deve ser remetido ao Tribunal Geral.

Quanto às despesas

- 96 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas.

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

- 1) O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho (T-65/18, EU:T:2019:649), é anulado na medida em que nega provimento ao recurso da República Bolivariana da Venezuela destinado a obter a anulação dos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 7.º do Regulamento (UE) 2017/2063 do Conselho, de 13 de novembro de 2017, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela.**
- 2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que decida quanto ao mérito.**
- 3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas