CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 19 de Setembro de 2007 [1]

Índice

I — Introdução ..... I - 3656

II — O quadro jurídico e os antecedentes do litígio ..... I - 3657

A — O Acordo de Cotonu ..... I - 3657

B — A acção comum controvertida ..... I - 3659

C — A decisão impugnada ..... I - 3661

III — Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça ..... I - 3663

IV — Apreciação ..... I - 3664

A — Quanto à admissibilidade ..... I - 3664

1. Quanto à admissibilidade do pedido de anulação da decisão impugnada ... I - 3664

2. Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade da acção comum controvertida ..... I - 3665

a) Argumentos das partes ..... I - 3665

b) Apreciação ..... I - 3666

i) Quanto à admissibilidade de uma excepção de ilegalidade suscitada por um recorrente privilegiado contra um regulamento nos termos do artigo 241.º CE ..... I - 3666

ii) Quanto à admissibilidade de uma excepção de ilegalidade suscitada contra uma acção comum adoptada com base no título V do Tratado UE ..... I - 3671

1 — Língua original: francês.

B — Quanto ao mérito ..... I - 3674

1. Quanto à interpretação e ao âmbito do artigo 47.º UE ..... I - 3674

a) Argumentos das partes ..... I - 3674

b) Apreciação ..... I - 3676

2. Quanto à relação entre o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e as competências comunitárias ..... I - 3686

a) Argumentos das partes ..... I - 3686

b) Apreciação ..... I - 3687

i) Considerações introdutórias ..... I - 3687

ii) Âmbito de aplicação da cooperação para o desenvolvimento ..... I - 3690

iii) O combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e a cooperação para o desenvolvimento ..... I - 3695

3. Quanto à legalidade da decisão impugnada e da acção comum controvertida ..... I - 3700

V — Quanto às despesas ..... I - 3706

VI — Conclusão ..... I - 3707

I — Introdução

1. Através da sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que anule a Decisão 2004/833/PESC do Conselho, de 2 de Dezembro de 2004, que aplica a Acção Comum 2002/589/PESC tendo em vista dar o contributo da União Europeia para a [Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental] no âmbito da moratória sobre as armas ligeiras e de pequeno calibre [2] (a seguir «decisão impugnada»), e que declare a inaplicabilidade, com fundamento na sua ilegalidade, do título II da Acção comum 2002/589/PESC do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas ligeiras e de pequeno calibre, e que revoga a Acção Comum 1999/34/PESC [3] (a seguir «acção comum controvertida»).

2 — JO L 359, p. 65.
3 — JO L 191, p. 1.

2. O maior interesse do presente processo diz respeito, quanto ao mérito, à interpretação do artigo 47.º UE e à repartição de competências entre a União Europeia, quando actua no âmbito do título V do Tratado UE, intitulado «Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum» (a seguir «PESC»), e a Comunidade Europeia no domínio da cooperação para o desenvolvimento (título XX do Tratado CE). Suscita, igualmente, do ponto de vista processual, a problemática da admissibilidade da excepção de ilegalidade, invocada por um recorrente «privilegiado», contra um acto de carácter geral no contexto original das relações entre os primeiro e segundo pilares da União Europeia.

II — O quadro jurídico e os antecedentes do litígio

A — *O Acordo de Cotonu*

3. Em 23 de Junho de 2000, foi assinado em Cotonu (Benim) o Acordo de parceria entre os membros do grupo dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro [4] (a seguir «Acordo de Cotonu»), aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 2003/159/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002 [5]. Entrou em vigor em 1 de Abril de 2003.

4. O artigo 1.º deste acordo, intitulado «Objectivos da parceria», dispõe:

«A Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro, a seguir denominados 'Partes', celebram o presente Acordo para promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, a fim de contribuírem para a paz e a segurança e promoverem um contexto político estável e democrático.

A parceria centra-se no objectivo de redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação, em consonância com os objectivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial.

Esses objectivos, assim como os compromissos internacionais das Partes, devem nortear todas as estratégias de

4 — JO L 317, p. 3.

5 — JO 2003, L 65, p. 27.

desenvolvimento e serão concretizados através de uma abordagem integrada que tenha simultaneamente em conta os aspectos políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais do desenvolvimento. A parceria deve proporcionar um enquadramento coerente de apoio às estratégias de desenvolvimento adoptadas por cada Estado ACP.

[…]»

5. O artigo 11.º do Acordo de Cotonu, intitulado «Políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos», prevê:

«1. As Partes devem prosseguir uma política activa, global e integrada de consolidação da paz e de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da parceria. Essa política baseia-se no princípio da apropriação e centra-se, nomeadamente, no desenvolvimento das capacidades regionais, sub-regionais e nacionais, assim como na prevenção de conflitos violentos na fase inicial, agindo directamente sobre as suas causas profundas e associando da forma mais adequada todos os instrumentos disponíveis.

2. As actividades no domínio da consolidação da paz, da prevenção e da resolução de conflitos têm em vista, nomeadamente, assegurar uma repartição equitativa das oportunidades políticas, económicas, sociais e culturais por todos os estratos da sociedade, reforçar a legitimidade democrática e a eficácia da governação, criar mecanismos eficazes de conciliação pacífica dos interesses dos diferentes grupos, superar as fracturas entre os diferentes segmentos da sociedade e incentivar a criação de uma sociedade civil activa e organizada.

3. As actividades neste domínio incluem ainda, designadamente, o apoio aos esforço de mediação, negociação e reconciliação, a uma gestão regional eficaz dos recursos naturais comuns limitados, à desmobilização e à reintegração social de antigos combatentes, à resolução da problemática das crianças-soldado, bem como o apoio a outras iniciativas destinadas a estabelecer limites responsáveis às despesas militares e ao comércio de armas, incluindo através do apoio à promoção e à aplicação das normas e códigos de conduta acordados. Neste contexto, atribui-se especial importância à luta contra as minas antipessoal e contra a proliferação excessiva e descontrolada, o tráfico ilícito e a acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

[…]»

6. Por força dos artigos 6.º a 10.º do anexo IV do Acordo de Cotonu, intitulado «Processos de execução e de gestão», a Comissão, por um lado, e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (a seguir «CEDEAO») [6] e a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO), por outro, definiram, num documento assinado em 19 de Fevereiro de 2003, uma estratégia de cooperação regional e um programa indicativo regional.

7. Este documento sublinha, na secção 2.3.1, intitulada «A segurança e a prevenção de conflitos», «o elemento importante que constitui o controlo do tráfico de armas ligeiras onde exista uma moratória sobre a exportação e a importação apoiada pelas Nações Unidas». Na secção 6.4.1., intitulada «Apoio a uma política regional de prevenção de conflitos e de boa governação», este documento menciona que será prevista uma assistência em apoio à das Nações Unidas para a realização das actividades prioritárias do plano de acção para a implementação da moratória sobre a importação, exportação e fabrico de armas ligeiras.

8. A pedido da CEDEAO, a Comissão encetou, em 2004, a preparação de uma proposta de financiamento das operações de prevenção de conflitos e de consolidação da paz. De acordo com a Comissão, a parte mais importante deste financiamento será dedicada ao programa da CEDEAO de controlo de armas ligeiras.

B — *A acção comum controvertida*

9. Em 12 de Julho de 2002, o Conselho da União Europeia adoptou a acção comum controvertida, que revogou e substituiu a Acção Comum 1999/34/PESC do Conselho, de 17 de Dezembro de 1998, relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e ligeiras [7]. Quanto ao seu âmbito de aplicação material, a acção comum controvertida abrange, sempre que necessário, as munições para as armas ligeiras e de pequeno calibre, conservando simultaneamente, por um lado, no seu anexo, a enumeração das armas que figuravam no anexo da Acção Comum 1999/34/PESC [8] e, por outro, no seu dispo-

6 — Esta organização regional, criada em 1975, visa promover a cooperação e a integração dos Estados da África Ocidental e é constituída, actualmente, por 15 Estados-Membros: a República do Benim, o Burquina Faso, a República de Cabo Verde, a República da Costa do Marfim, a República da Gâmbia, a República do Gana, a República da Guiné, a República da Guiné-Bissau, a República da Libéria, a República do Mali, a República do Níger, a República Federal da Nigéria, a República do Senegal, a República da Serra Leoa e a República do Togo. A República Islâmica da Mauritânia abandonou esta organização em 2002. V. http://www.ecowas.int/

7 — JO 1999, L 9, p.1.

8 — O anexo da acção comum controvertida inclui a lista das armas ligeiras e das armas de pequeno calibre a que esse diploma se aplica, sem prejuízo da definição dessas armas que será objecto de um acordo internacional. Trata-se, quanto às primeiras, de «armas ligeiras portáteis (por um homem ou por uma equipa)», a saber, canhões, obuses e morteiros, lança-granadas, armas anti-tanque ligeiras, mísseis anti-tanque portáteis e respectivos sistemas de lançamento e mísseis antiaéreos portáteis, e, quanto às segundas, de «armas de pequeno calibre e [seus] acessórios especialmente concebidos para utilização militar», a saber, metralhadoras, metralhadoras ligeiras, carabinas automáticas, carabinas semi-automáticas e silenciadores.

sitivo, a convenção redactorial «armas de pequeno calibre» dessa mesma acção comum para designar as «armas ligeiras e de pequeno calibre».

10. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da acção comum controvertida, os objectivos desta são os seguintes:

«— combater e contribuir para pôr termo à acumulação e à proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre,

— concorrer para reduzir a actual acumulação dessas armas e respectivas munições para níveis compatíveis com os legítimos interesses dos países em matéria de segurança, e

— contribuir para resolver os problemas suscitados por essa acumulação.»

11. O título I da acção comum controvertida, intitulado «Princípios relativos aos aspectos preventivos e repressivos», estabelece os princípios e os objectivos relativamente aos quais a União Europeia se esforçará para encontrar um consenso no seio das instâncias regionais e internacionais competentes. Para este efeito, enumera os princípios e as medidas destinadas a prevenir a continuação da acumulação desestabilizadora de armas de pequeno calibre (artigo 3.º) e a reduzir as actuais existências de armas de pequeno calibre e respectivas munições (artigo 4.º).

12. Entre os princípios e medidas destinados a prevenir a continuação da acumulação desestabilizadora de armas de pequeno calibre, o artigo 3.º do título I refere os compromissos, por parte de todos os países em questão, em matéria de produção, exportação, importação e detenção daquele tipo de armas, bem como a elaboração e a manutenção de inventários nacionais de armas e a criação de leis nacionais restritivas.

13. Entre os princípios e medidas destinados a reduzir as actuais existências de armas de pequeno calibre e respectivas munições, o artigo 4.º do título I refere, nomeadamente, a concessão de assistência adequada aos países que solicitem apoio no controlo ou na supressão do excedente de armas de pequeno calibre e respectivas munições no seu território, a promoção de medidas geradoras de confiança e de incentivos para estimular a entrega voluntária de armas de pequeno calibre excedentárias ou detidas ilegalmente e respectivas munições.

14. O título II da acção comum controvertida, intitulado «Contribuição da União para acções específicas», prevê, nomeadamente, a assistência financeira e técnica a programas e projectos que contribuam de forma directa e identificável para a aplicação dos princípios e medidas referidos no título I.

15. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do título II, ao prestar essa assistência, a União Europeia terá nomeadamente em conta o empenhamento dos destinatários em cumprirem os princípios referidos no artigo 3.º da acção comum controvertida, em respeitar os direitos humanos e a legislação humanitária internacional e em assegurar a protecção do Estado de direito, bem como em respeitar os compromissos internacionais, nomeadamente no que se refere aos tratados de paz e aos acordos internacionais em vigor em matéria de controlo de armamentos.

16. O artigo 8.º do título II prevê:

«O Conselho toma nota da intenção da Comissão de dirigir a sua acção no sentido de alcançar os objectivos e prioridades da presente acção comum, quando adequado, através de medidas comunitárias pertinentes.»

17. O artigo 9.º, n.º 1, do título II dispõe:

«O Conselho e a Comissão deverão garantir a coerência das actividades da União no domínio das armas de pequeno calibre, nomeadamente no que se refere às suas políticas de desenvolvimento. Para este efeito, os Estados-Membros e a Comissão deverão apresentar todas as informações relevantes aos órgãos competentes do Conselho. O Conselho e a Comissão deverão garantir a execução das acções respectivas, segundo as suas competências.»

C — *A decisão impugnada*

18. Em 2 de Dezembro de 2004, o Conselho adoptou a decisão impugnada, que aplica a acção comum controvertida tendo em vista o contributo da União Europeia para a CEDEAO no âmbito da moratória sobre as armas ligeiras e de pequeno calibre [9]. Como base jurídica, a decisão impugnada refere a acção comum controvertida, em particular o seu artigo 3.º, bem como o artigo 23.º, n.º 2, UE.

9 — Esta moratória foi solenemente declarada pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da CEDEAO na cimeira de Abuja, em 30 e 31 de Outubro de 1998, por um período de três anos, tendo sido prorrogada por idêntico período em 2001. O texto da «declaração de moratória sobre as transferências e o fabrico de armas ligeiras na África Ocidental» está disponível no seguinte endereço Internet: http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. No seu preâmbulo, a decisão impugnada retoma os seguintes considerandos:

«(1) A acumulação e proliferação excessivas e descontroladas de armas ligeiras e de pequeno calibre constituem uma ameaça para a paz e a segurança e reduzem as perspectivas de desenvolvimento sustentável, o que se verifica especialmente na África Ocidental.

(2) Para a realização dos objectivos enunciados no artigo 1.º da acção comum [controvertida], a União Europeia tenciona actuar no âmbito das instâncias internacionais competentes a fim de promover medidas que instalem a confiança. Nesta perspectiva, a presente decisão destina-se a dar aplicação à citada acção comum.

(3) A União Europeia considera que um contributo financeiro e uma assistência técnica contribuiriam para consolidar a iniciativa da [CEDEAO] no domínio das armas ligeiras e de pequeno calibre.

(4) Assim sendo, a União Europeia tenciona dar ajuda financeira e assistência técnica à CEDEAO, nos termos do título II da acção comum [controvertida].»

20. De acordo com o artigo 1.º da decisão impugnada, a União Europeia contribuirá para a realização de projectos no âmbito da moratória da CEDEAO sobre a importação, a exportação e o fabrico de armas ligeiras e de pequeno calibre. Para o efeito, a União Europeia dará um contributo financeiro e assistência técnica para a criação da célula de armas ligeiras no âmbito do Secretariado Técnico da CEDEAO e a transformação da moratória numa convenção sobre as armas ligeiras e de pequeno calibre entre os Estados da CEDEAO.

21. O artigo 3.º da decisão impugnada dispõe:

«A execução financeira da presente decisão será confiada à Comissão. Para o efeito, esta celebrará um acordo de financiamento com a CEDEAO sobre as condições de utilização do contributo da União Europeia, que tomará a forma de ajuda não reembolsável. […]»

22. O artigo 4.º, n.º 2, da decisão impugnada determina:

«A Presidência e a Comissão apresentarão periodicamente aos órgãos competentes do

Conselho relatórios sobre a coerência das actividades da União Europeia no domínio das armas ligeiras e de pequeno calibre, tendo em conta especialmente as suas políticas em matéria de desenvolvimento, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da acção comum [controvertida]. A Comissão estabelecerá mais especificamente relatórios sobre os aspectos referidos na primeira frase do artigo 3.º Essas informações deverão ser baseadas nomeadamente em relatórios periódicos facultados pela CEDEAO no âmbito da sua relação contratual com a Comissão.»

23. Quando da adopção da decisão impugnada, a Comissão emitiu a seguinte declaração:

«A Comissão entende que a acção comum não deveria ter sido adoptada e que o projecto deveria ter sido financiado pelo 9.º [Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)] nos termos do Acordo de Cotonu. Este entendimento é claramente confirmado pelo artigo 11.º, n.º 3, do Acordo de Cotonu, que menciona expressamente, entre as actividades pertinentes, o combate à acumulação de armas de pequeno calibre e de armas ligeiras. Por outro lado, resulta dos comentários relativos à rubrica orçamental [da] PESC correspondente (19 03 02) do orçamento para 2004 que o financiamento desses projectos no âmbito da PESC está excluído se estes já estiverem cobertos pelo Acordo de Cotonu.

A acção comum financiada no âmbito da PESC poderia ter beneficiado do 9.º FED e ter-se-ia enquadrado perfeitamente no programa indicativo regional da CEDEAO. De facto, a Comissão está em vias de apresentar uma proposta de financiamento relativa a um montante indicativo de 1,5 milhões de euros destinado a apoiar a implementação da moratória da CEDEAO sobre as armas ligeiras e de pequeno calibre.

Por fim, a acção comum integra a competência partilhada em que se baseiam a política comunitária de desenvolvimento e o Acordo de Cotonu. O artigo 47.º [UE] aplica-se tanto às matérias de competência partilhada como aos domínios de competência exclusiva, sem o que ficaria em grande parte privada do seu efeito útil. A Comissão reserva-se o exercício dos seus direitos na matéria [10].»

III — Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

24. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular a decisão impugnada;

10 — Doc. n.º 15236/04 PESC 1039, de 25 de Novembro de 2004.

— declarar ilegal, e consequentemente inaplicável, a acção comum controvertida, em especial o seu título II.

25. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar improcedente o pedido de anulação da decisão impugnada;

— julgar inadmissível o pedido da Comissão destinado a obter a declaração de inaplicabilidade da acção comum controvertida e, subsidiariamente, improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

26. Por despacho de 7 de Setembro de 2005, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu o Parlamento Europeu a intervir em apoio da Comissão.

27. Por despacho da mesma data, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha, da República Francesa, do Reino dos Países Baixos, do Reino da Suécia e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em apoio do Conselho. Por despacho de 12 de Setembro de 2005, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino da Dinamarca igualmente em apoio do Conselho.

28. A Comissão e o Conselho, bem como as partes admitidas a intervir no presente processo, foram ouvidos na audiência que se realizou em 5 de Dezembro de 2006, com excepção do Reino dos Países Baixos, que aí não se fez representar.

IV — Apreciação

A — *Quanto à admissibilidade*

1. Quanto à admissibilidade do pedido de anulação da decisão impugnada

29. Não há dúvida — nem, de resto, o Conselho e as partes que intervieram em apoio dos seus pedidos defenderam o contrário — de que o pedido de anulação

da decisão impugnada é admissível na parte em que visa obter a declaração de que o acto adoptado pelo Conselho no âmbito do título V do Tratado UE («[d]isposições sobre a [PESC]») colide com as competências da Comunidade Europeia em matéria de cooperação ao desenvolvimento.

2. Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade da acção comum controvertida

a) Argumentos das partes

30. Na verdade, embora a decisão impugnada, baseada no artigo 23.º UE e na acção comum controvertida adoptada por força do título V do Tratado UE, não integre, em princípio, o quadro da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 230.º CE, importa recordar que, de acordo com o artigo 46.º, alínea f), UE, as disposições do Tratado CE relativas à competência do Tribunal de Justiça e ao seu exercício são aplicáveis, nomeadamente, ao artigo 47.º UE, que prevê que *nenhuma disposição do Tratado UE afecta o Tratado CE*.

31. À semelhança do que se deduziu dos artigos 46.º, alínea f), UE e 47.º UE, a propósito do controlo jurisdicional dos actos do Conselho adoptados com base no actual título VI do Tratado UE («terceiro pilar»), compete, pois, ao Tribunal de Justiça certificar-se de que os actos que o Conselho considera abrangidos pela previsão do título V do Tratado UE não invadem a esfera de competências que as disposições do Tratado CE atribuem à Comunidade [11].

11 — V. acórdãos de 12 de Maio de 1998, Comissão/Conselho (C-170/96, Colect., p. I-2763, n.º16), e de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho (C-176/03, Colect., p. I-7879, n.º 39).

32. De acordo com o Conselho, apoiado pelos Governos espanhol e do Reino Unido, a excepção de ilegalidade suscitada pela Comissão contra a acção comum controvertida não é admissível na medida em que, por um lado, o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre a legalidade de um acto abrangido pela PESC e, por outro, um recorrente privilegiado, como a Comissão, está impedido de arguir a ilegalidade de um acto cuja anulação poderia ter pedido directamente através de um recurso nos termos do artigo 230.º CE.

33. Na sua réplica e nas suas observações escritas sobre as alegações de intervenção dos Governos espanhol e do Reino Unido, a Comissão refuta as objecções à admissibilidade da excepção de ilegalidade recordando, em primeiro lugar, que esta apenas é suscitada à luz do artigo 47.º UE, ou seja, pelos motivos em que também funda o seu pedido principal de anulação da decisão impugnada e, em segundo lugar, que os recorrentes privilegiados têm o direito de arguir a ilegalidade de um acto normativo sempre que essa ilegalidade se revele plenamente no momento

da sua aplicação concreta, após o termo do prazo previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, para interposição de um recurso de anulação daquele acto.

b) Apreciação

34. Antes de mais, devo esclarecer que a análise da admissibilidade da excepção de ilegalidade da acção comum controvertida me pareceu necessária, nesta fase do meu raciocínio, na medida em que, quanto ao mérito, a apreciação da legalidade da decisão impugnada não pode, em meu entender, ser dissociada da das disposições da acção comum controvertida.

35. O fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho e pelos Governos espanhol e do Reino Unido coloca, essencialmente, dois tipos de dificuldades. Por um lado, a de saber se, no âmbito do Tratado CE, um recorrente «privilegiado» pode arguir a ilegalidade de um acto que teria, com certeza, podido impugnar directamente ao abrigo do artigo 230.º CE. Por outro lado, se a resposta a esta questão for, pelo menos, parcialmente positiva, trata-se de determinar se tal solução pode ser aplicada a uma situação na qual, como no caso em apreço, o acto cuja ilegalidade é arguida foi adoptado com base no título V do Tratado UE. Estas duas questões serão em seguida analisadas individualmente.

i) Quanto à admissibilidade de uma excepção de ilegalidade suscitada por um recorrente privilegiado contra um regulamento nos termos do artigo 241.º CE

36. Importa recordar que, por força do artigo 241.º CE, *mesmo depois* de decorrido o prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 230.º CE, *qualquer parte* pode, em caso de litígio que ponha em causa um *regulamento* adoptado em conjunto pelo Parlamento e pelo Conselho ou um regulamento do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu, recorrer aos meios previstos no segundo parágrafo do artigo 230.º CE, para arguir, no Tribunal de Justiça, a inaplicabilidade desse regulamento [12].

37. No que respeita à natureza do acto em causa, a jurisprudência admite que a excepção de ilegalidade não pode ficar limitada aos actos que revistam a forma de regulamento no sentido do artigo 241.º CE, atribuindo mais importância, o que favorece uma interpretação mais ampla daquele artigo, ao conteúdo do acto cuja ilegalidade é arguida, o qual deve possuir «carácter geral» [13].

12 — O sublinhado é meu.

13 — Acórdão de 6 de Março de 1979, Simmenthal/Comissão (92/78, Colect., p. 407, n.os 40 e 41). V. também, nomeadamente, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Outubro de 1993, Reinarz/Comissão (T-6/92 e T-52/92, Colect., p. II-1047, n.º 56), e de 2 de Outubro de 2001, Martinez e o./Parlamento (T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Colect., p. II-2823, n.º 134).

38. Este esclarecimento acarreta já uma primeira consequência na medida em que qualquer recorrente, incluindo, pois, um recorrente privilegiado, está impedido de arguir a ilegalidade de decisões de que seja formalmente destinatário e que não tenha impugnado directamente no prazo estipulado no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE [14], exceptuando a hipótese — a qual, em todo o caso, não é, no presente caso, pertinente — de o acto estar ferido de vícios particularmente graves e evidentes, a ponto de poder ser qualificado de inexistente [15].

39. Quanto ao âmbito de aplicação *ratione personae* do artigo 241.º CE, apesar da sua redacção, que permite a *qualquer parte*, *mesmo depois* de decorrido o prazo previsto no artigo 230.º CE, invocar, a título incidental, a inaplicabilidade de um regulamento — entendido como acto que reveste «carácter geral» — a problemática da admissibilidade de uma excepção de ilegalidade, suscitada nos termos do artigo 241.º CE por um recorrente privilegiado, como uma instituição comunitária ou um Estado-Membro, colocou-se, contudo, várias vezes nas últimas décadas.

40. O carácter recorrente desta questão parece dever-se, parcialmente, à recusa reiterada do Tribunal de Justiça em pronunciar-se sobre a admissibilidade de excepções de ilegalidade invocadas por recorrentes privilegiados contra regulamentos comunitários, ou no âmbito de um recurso de anulação contra um acto fundado no regulamento em questão, ou como meio de defesa para se opor a um pretenso incumprimento de um regulamento [16], apesar das propostas de vários dos seus advogados-gerais, que, tendo essencialmente em conta a redacção do artigo 241.º CE, se pronunciaram de forma favorável à admissibilidade desses pedidos a título incidental [17].

41. Sublinhe-se que, embora em alguns desses processos o Tribunal de Justiça tenha

14 — V., quanto aos recorrentes privilegiados, acórdãos de 12 de Outubro de 1978, Comissão/Bélgica (156/77, Recueil, p. 1881, n.º 21, Colect., p. 643), de 30 de Junho de 1988, Comissão/Grécia (226/87, Colect., p. 3611, n.º 14), de 10 de Junho de 1993, Comissão/Grécia (C-183/91, Colect., p. I-3131, n.º 10), e de 29 de Junho de 1995, Espanha/Comissão (C-135/93, Colect., p. I-1651, n.os 16 e 17). Em matéria de auxílios de Estado, o juiz comunitário considerou que o beneficiário de um auxílio individual estava impedido de arguir a ilegalidade de uma decisão da Comissão que declarava sua a incompatibilidade, mesmo não sendo ele destinatário formal daquela decisão, mas contra a qual teria podido, sem qualquer dúvida, interpor recurso de anulação: v., quanto à invocação da excepção num órgão jurisdicional nacional (situação em que não é aplicável o artigo 241.º CE), acórdão de 9 de Março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Colect., p. I-833, n.os 17 e 18), e perante o juiz comunitário, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Setembro de 1995, TWD/Comissão (T-244/93 e T-486/93, Colect., p. II-2265, n.º 103).

15 — V. acórdão de 30 de Junho de 1988, Comissão/Grécia (já referido, n.º 16 e jurisprudência aí indicada).

16 — V. acórdãos de 13 de Julho de 1966, Itália/Conselho e Comissão (32/65, Colect. 1965-1968, p. 483), de 18 de Setembro de 1986, Comissão/Alemanha (116/82, Colect., p. 2519), de 12 de Fevereiro de 1987, França/Comissão (181/85, Colect., p. 689, n.º 31), de 27 de Setembro de 1988, Grécia/Conselho (204/86, Colect., p. 5323), de 25 de Julho de 1991, Comissão/Espanha (C-258/89, Colect., p. I-3977), e de 18 de Setembro de 2003, Grécia/Comissão (C-331/00, Colect., p. I-9085). Neste último processo, a excepção de ilegalidade não foi, contudo, claramente suscitada pela Grécia (v. n.º 114 das conclusões do advogado-geral A. Tizzano).

17 — V. conclusões do advogado-geral K. Roemer apresentadas no processo Itália/Conselho e Comissão (já referido, p. 495); conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn no processo França/Comissão (já referido, p. 703); n.º 6 das conclusões do advogado-geral G. F. Mancini no processo Grécia/Conselho, já referido; e n.os 23 a 32 das conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Comissão/Espanha, já referido.

analisado, em sede de mérito, as ilegalidades arguidas dos regulamentos em questão [18], dispondo de conclusões favoráveis quanto à admissibilidade das excepções de ilegalidade suscitadas [19], a recusa em pronunciar-se explicitamente sobre a dita admissibilidade continuou a suscitar certas dúvidas, as quais, supomos, estiveram igualmente na origem da reserva, expressa pelo advogado-geral F. G. Jacobs nas conclusões, lidas em 3 de Outubro de 2002, que apresentou no processo Comissão/BCE [20] — ao qual voltarei em seguida — em exprimir uma «opinião definitiva» sobre a questão [21].

42. A controvérsia parece, igualmente, ter sido suscitada por uma interpretação *a contrario* da fundamentação de certos acórdãos, nos quais o juiz comunitário considerou que o artigo 241.º CE constitui a expressão de um princípio geral que assegura a qualquer parte o direito de contestar, a título incidental, a validade de regulamentos ou de actos comunitários «de carácter geral» *se* essa parte não dispuser do direito de, ao abrigo do artigo 230.º CE, interpor um recurso directo contra esses actos [22].

43. Esta fundamentação parecia, assim, relacionar a faculdade de desencadear um controlo de um regulamento a título incidental com a inexistência da possibilidade de interpor um recurso de anulação contra tal acto.

44. Não é, por isso, indiferente realçar que tanto o Conselho como o Governo espanhol fundam amplamente nesta linha de raciocínio o seu argumento de inadmissibilidade, suscitado em relação à excepção de ilegalidade da acção comum controvertida invocada pela Comissão.

45. Além disso, sem dúvida que a controvérsia não se dissipou com a prolação do acórdão Nachi Europe, proferido sobre a matéria complexa da imposição de direitos «antidumping» e por força do qual o Tribunal de Justiça considerou, por razões relacionadas com a segurança jurídica, que uma empresa que indubitavelmente

18 — Foi o que se passou nos acórdãos Comissão/Alemanha (já referido, n.º 8), França/Comissão (já referido, n.ºs 4, 5 e 31), Grécia/Conselho (já referido, n.º 11) e Grécia/Comissão (já referido, n.º 97). Importa salientar que, no processo Itália/Conselho e Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça julgou inadmissível a excepção de ilegalidade, por ter entendido que não existia qualquer nexo entre o regulamento cuja ilegalidade era arguida e o acto impugnado; no processo Comissão/Espanha, já referido, o Tribunal de Justiça eludiu a dificuldade processual considerando (n.º 6 do acórdão) que o argumento de defesa invocado pelo Governo espanhol não visava o regulamento em causa enquanto tal, mas a interpretação do referido regulamento apresentada pela Comissão na sua acção por incumprimento.

19 — Saliente-se, contudo, que, no processo Comissão/Alemanha, já referido, não foi dada nenhuma atenção especial a este problema processual, enquanto, no processo Grécia/Comissão, já referido, o advogado-geral A. Tizzano propusera, no n.º 114 das suas conclusões e a título principal, que a excepção de ilegalidade fosse julgada inadmissível, porquanto o Governo grego não tinha impugnado o regulamento em causa dentro dos prazos previstos no artigo 230.º CE.

20 — Acórdão de 10 de Julho de 2003, Comissão/BCE (C-11/00, Colect., p. I-7147).

21 — N.ºs 100 e 190 das conclusões no processo Comissão/BCE, já referido.

22 — V. acórdão Simmenthal/Comissão (já referido, n.º 39). V., igualmente, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Martinez e o./Parlamento (já referido, n.º 133), e de 10 de Abril de 2003, Alessandrini e o./Comissão (T-93/00 e T-46/01, Colect., p. II-1635, n.º 76) (o sublinhado é meu meu).

dispunha de um direito de recurso para o juiz comunitário para obter a anulação de um regulamento comunitário que fixava direitos «antidumping», não podia colocar de novo em causa a validade desse regulamento, a título incidental, num litígio perante um órgão jurisdicional nacional [23].

46. Embora a fundamentação desta solução assente, igualmente, na natureza híbrida deste tipo de regulamentos, ou seja, simultaneamente normativa e susceptível de dizer directa e individualmente respeito a particulares [24], a invocação da fórmula fixada no acórdão Simmenthal [25], realçada no n.º 42, *supra*, bem como a sua aplicação à situação de um regulamento comunitário, sem que, além disso, a fundamentação do Tribunal de Justiça esteja limitada à particularidade dos regulamentos antidumping, podia também contribuir para suscitar dúvidas quanto ao destino de uma excepção de ilegalidade suscitada por recorrentes privilegiados no Tribunal de Justiça, no âmbito da aplicação formal do artigo 241.º CE.

47. O Tribunal de Justiça forneceu, contudo, esclarecimentos importantes no seu acórdão Comissão/BCE, já referido, que levam a admitir que um recorrente privilegiado possa invocar no Tribunal de Justiça, através da excepção de ilegalidade, a inaplicabilidade de um regulamento de carácter geral ou normativo.

48. Nesse processo, a Comissão pedia a anulação de uma decisão do Banco Central Europeu (BCE) relativa à prevenção da fraude, porquanto essa decisão violava o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF) [26]. Entre os fundamentos de defesa utilizados pelo BCE contra o recurso de anulação, este defendia que o Regulamento n.º 1073/1999 era ilegal e devia ser declarado inaplicável de acordo com o artigo 241.º CE, por ter sido adoptado com violação de várias disposições do Tratado, em especial do artigo 105.º, n.º 4, CE, relativo à consulta do BCE. A Comissão considerava que esse fundamento de defesa era inadmissível, estando o BCE impedido de arguir a ilegalidade de um acto de que podia ter pedido a anulação ao abrigo do artigo 230.º CE.

49. Após ter recordado, por um lado, que o destinatário de uma decisão individual está impedido de arguir a sua ilegalidade e, por outro lado, que, de acordo com

23 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, Colect., p. I-1197, n.os 37 e 38).

24 — N.º 37 do acórdão, *in fine*.

25 — Já referido, n.º 39.

26 — JO L 136, p. 1.

o acórdão Nachi Europe, já referido, um regulamento comunitário pode tornar-se definitivo para um particular sempre que deva ser visto como uma decisão individual a seu respeito e da qual poderia, sem qualquer dúvida, ter pedido a anulação ao abrigo do artigo 230.º CE [27], o Tribunal de Justiça indicou que esses «princípios […] não afectam, *de modo algum*, a norma imposta pelo artigo 241.º CE, cujo *texto* prevê que qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento abrangido por esta disposição, recorrer aos meios previstos no artigo 230.º, segundo parágrafo, CE, para arguir no Tribunal de Justiça a inaplicabilidade desse regulamento» [28]. Uma vez que, neste processo, o «carácter normativo» do Regulamento n.º1073/1999 não tinha sido posto em causa e não tinha sido alegado que o referido regulamento deveria ser equiparado a uma decisão da qual o BCE era, na ocorrência, destinatário [29], o Tribunal de Justiça rejeitou o argumento da inadmissibilidade suscitado pela Comissão e analisou quanto ao mérito a excepção de ilegalidade suscitada pelo BCE.

50. Ao basear-se apenas na análise literal do artigo 241.º CE para reconhecer a qualquer parte o direito de invocar, a título incidental, a inaplicabilidade de um regulamento «com carácter normativo», o Tribunal de Justiça avalizou, desta vez de forma explícita, a posição de vários dos seus advogados-gerais, realçada anteriormente.

51. Na medida em que possam ainda subsistir dúvidas após a análise do acórdão Comissão/BCE, já referido, quanto à extensão, em benefício de todos os recorrentes privilegiados, da solução que consagrou no que respeita à admissibilidade da excepção suscitada pelo BCE, tendo em conta que, ao abrigo do artigo 230.º, terceiro parágrafo, CE, este último só tinha legitimidade activa para salvaguarda das suas prerrogativas, um argumento literal e lógico complementar ao indicado no referido acórdão milita a favor dessa extensão.

52. Na verdade, importa recordar que o artigo 241.º CE atribui a qualquer parte o direito de invocar a inaplicabilidade de um regulamento num litígio que o ponha em causa «*mesmo depois* de decorrido o prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 230.º [CE]» [30].

53. Ora, será pouco convincente reservar a faculdade de arguir a ilegalidade de um regulamento às partes que não tenham podido interpor um recurso de anulação se, de acordo com a redacção do artigo 241.º CE, essa excepção puder ser invocada «mesmo depois» de decorrido o prazo para interpor um recurso de anulação [31].

27 — V., respectivamente, n.os 74 e 75 do acórdão.

28 — N.º 76 do acórdão (o sublinhado é meu).

29 — N.º 77 do acórdão.

30 — O sublinhado é meu.

31 — V., neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Darmon (já referidas, n.º 25).

54. O artigo 241.º CE abre, pois, incontestavelmente, a possibilidade de os recorrentes privilegiados arguírem, a título incidental, a ilegalidade de um regulamento «de carácter normativo» mesmo quando poderiam ter atacado directamente esse acto no prazo previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE.

55. Em consequência, há que apurar se esta conclusão pode ser aplicada à situação em que a excepção de ilegalidade seja suscitada pela Comissão contra uma acção comum adoptada com base no título V do Tratado UE.

ii) Quanto à admissibilidade de uma excepção de ilegalidade suscitada contra uma acção comum adoptada com base no título V do Tratado UE

56. Desde já, considero que a primeira parte do fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho, formulada de forma genérica e relativamente à incompetência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre a excepção de ilegalidade da acção comum controvertida, deve ser julgada improcedente por motivos análogos aos referidos no n.º 31, *supra*.

57. De facto, se ao artigo 47.º UE forem aplicáveis as disposições do Tratado CE relativas à competência do Tribunal de Justiça e ao seu exercício, entre as quais está, seguramente, o artigo 241.º CE, o Tribunal de Justiça pode ter de analisar, a título incidental, se uma acção comum do Conselho, adoptada ao abrigo do título V do Tratado UE, na qual se funda a decisão recorrida, seria inaplicável na medida em que o Conselho, ao adoptar aquela acção comum, teria invadido as competências atribuídas à Comunidade pelo Tratado CE.

58. Como resulta do número anterior, o artigo 47.º UE impõe, naturalmente, limites à competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre uma excepção de ilegalidade de um acto adoptado com base no título V do Tratado UE, à semelhança dos que coloca à aplicação do artigo 230.º CE a esses mesmos actos. Assim, os fundamentos invocados em apoio da excepção de ilegalidade, como os que são apresentados em apoio do pedido principal de anulação, devem limitar-se, do meu ponto de vista, a contestar a competência do Conselho para adoptar o acto cuja ilegalidade é arguida pelo facto de esse acto ter invadido a esfera das competências atribuídas pelo Tratado CE à Comunidade.

59. A este respeito, importa observar que, sem renegar o âmbito geral da excepção de ilegalidade suscitada no seu pedido, o qual se refere à totalidade das disposições da acção comum controvertida, a Comissão considerou, contudo, nos seus articulados, que o

título I daquele acto (ou seja, os artigos 2.º a 5.º) dizia respeito à PESC, exceptuando «certos elementos» do seu artigo 4.º [32].

60. Esta posição deveria levar a declarar a incompetência do Tribunal de Justiça para analisar a excepção de ilegalidade na medida em que esta diga respeito aos artigos supracitados. Esta conclusão não significaria, contudo, que o Tribunal de Justiça não pudesse ter em consideração esses artigos na sua análise da legalidade da decisão impugnada, tendo em conta, em especial, o facto de a parte inicial do preâmbulo desta última se referir ao artigo 3.º da acção comum controvertida.

61. Em seguida, parece-me que a admissibilidade da excepção de ilegalidade em questão neste processo depende menos do estatuto de recorrente privilegiado da Comissão do que da natureza do acto cuja ilegalidade é arguida.

62. De facto, se a acção comum controvertida possui carácter normativo ou geral, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, assemelhando-se, por isso, a um regulamento, no sentido do artigo 241.º CE, a Comissão, como qualquer parte, poderá utilizar o expediente previsto nesta disposição para contestar, a título incidental, a competência do Conselho para adoptar este acto. Em contrapartida, se a acção comum controvertida devesse ser qualificada como decisão cujo destinatário é a Comissão, esta última estaria impedida de arguir a ilegalidade do referido acto.

63. A este respeito, importa recordar que, de acordo com o artigo 14.º, n.º 1, UE, uma acção comum diz respeito a uma situação em que se considera necessária uma acção operacional da União Europeia e define os seus objectivos, o seu âmbito, os meios a pôr à disposição da União Europeia, as condições relativas à respectiva execução e, se necessário, a sua duração. Por outro lado, por força do artigo 14.º, n.º 3, UE, as acções comuns comprometem os Estados-Membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção.

64. Neste processo, recordamos que o artigo 1.º da acção comum controvertida define os objectivos relativos à luta contra a acumulação e a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre, enquanto os seus títulos I e II fixam, respectivamente, os princípios que regem as questões da prevenção e da repressão e a contribuição da União Europeia para que aqueles princípios possam ser atingidos. De acordo com as disposições do título II da acção comum controvertida, o Conselho deve, nomeadamente, aprovar os princípios, as modalidades e o financiamento dos projectos que constituam um contributo directo e identificável para a aplicação dos princípios e medidas referidos no título I da acção comum controvertida. Por outro lado, por força do artigo 8.º da acção comum

32 — V., especialmente, n.os 52 a 54 da petição inicial.

controvertida, o Conselho toma nota da intenção da Comissão de dirigir a sua acção no sentido de alcançar os objectivos e as prioridades da acção comum controvertida. Finalmente, o artigo 12.º da acção comum controvertida prevê que esta entre em vigor no dia da sua aprovação, sem determinar os seus destinatários.

65. Tendo em conta estas características, e possuindo a acção comum controvertida, inegavelmente, pelo menos no que respeita ao título II, um aspecto operacional, inerente à própria natureza de tal acto, parece não revestir, de modo nenhum, mesmo no que respeita ao título II desse acto, a natureza de uma decisão dirigida à Comissão, de modo a que esta possa ser considerada o seu destinatário.

66. Além disso, não se alegou, em apoio do fundamento de inadmissibilidade suscitado contra a excepção de ilegalidade, que a acção comum controvertida revestia, relativamente à Comissão, a natureza de uma decisão individual, nem o Conselho ou os Governos espanhol e do Reino Unido contestaram o carácter genérico da acção comum controvertida, como sustentou, pertinentemente, a Comissão.

67. Nestas condições, considero que a excepção de ilegalidade suscitada pela Comissão contra a acção comum controvertida é admissível, pelo menos no que concerne ao título II do referido acto.

68. Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento, apresentado pelo Conselho, segundo o qual os fundamentos apresentados pela Comissão demonstrariam que a pretensa ilegalidade da acção comum controvertida teria sido notória no momento da sua adopção, pelo que a Comissão estaria impedida de arguir a sua ilegalidade.

69. De facto, da mesma forma que esta circunstância não é relevante no quadro de uma excepção de ilegalidade invocada contra um regulamento, na acepção do artigo 241.º CE, também não deveria ser tida em conta para condicionar a admissibilidade de uma excepção de ilegalidade contra um acto de carácter geral, como a acção comum controvertida adoptada com base no título V do Tratado UE.

70. Além disso, recusar a pertinência desta circunstância não significa permitir à Comissão contornar o prazo imperativo, previsto no artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, para a apresentação de um recurso de anulação. De facto, a petição apresentada pela Comissão constitui unicamente uma declaração de inaplicabilidade da acção

comum controvertida neste caso concreto, em conformidade com o artigo 241.º CE, e não implica a anulação deste acto, ou de algumas das suas disposições, se este pedido obtiver provimento.

71. Por isso, deverá, na minha opinião, julgar-se improcedente a questão da inadmissibilidade suscitada pelo Conselho e pelos Governos espanhol e do Reino Unido e declarar-se admissível a excepção de ilegalidade da acção comum controvertida ou, pelo menos, do título II, suscitada pela Comissão.

72. O pedido de anulação da decisão impugnada e o pedido da Comissão de declarar inaplicável a acção comum controvertida ou, pelo menos, o título II desta são, pois, admissíveis.

B — *Quanto ao mérito*

73. Como resulta dos respectivos articulados, as partes principais e intervenientes estão em desacordo, em primeiro lugar, quanto à interpretação e ao âmbito do artigo 47.º UE e, em segundo lugar, quanto à relação entre o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e as competências comunitárias. Em terceiro lugar, retiram dos argumentos que apresentam, relativamente às duas questões precedentes, consequências diametralmente opostas quanto à legalidade da decisão impugnada e da acção comum controvertida.

74. Assim, em seguida, procederei à análise destes três aspectos.

1. Quanto à interpretação e ao âmbito do artigo 47.º UE

a) Argumentos das partes

75. A Comissão, apoiada pelo Parlamento, entende que a decisão impugnada relativa ao combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre deve ser anulada porque invade as competências atribuídas à Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento, violando, assim, o artigo 47.º UE.

76. De acordo com a Comissão e o Parlamento, o artigo 47.º UE visa proteger as competências comunitárias em relação à acção da União Europeia baseada no Tratado UE, estabelecendo uma fronteira «fixa» entre as competências da Comunidade e as da União Europeia.

77. Por força do artigo 47.º UE, a relação entre as competências comunitárias e as da União Europeia no quadro da PESC não é semelhante à relação existente entre as competências comunitárias e as competências dos Estados-Membros na medida em que, para delimitar as competências da Comunidade e da União Europeia, não se pode recorrer ao princípio da preempção. Se, numa matéria em que as competências são partilhadas, como a política de cooperação para o desenvolvimento, os Estados-Membros continuam competentes para actuar isoladamente, de forma individual ou colectiva, desde que a Comunidade não tenha ainda exercido a sua competência, o mesmo não se passa relativamente à União Europeia que, por força do artigo 47.º UE, deve respeitar as competências, exclusivas ou não, da Comunidade, mesmo que se trate de competências não exercidas.

78. O Conselho afirma que embora o debate sobre a repartição de competências entre a Comunidade e a União Europeia seja, sem dúvida, pertinente, acontece que, no caso em apreço, a Comunidade não teria qualquer competência (potencial ou actual) para combater a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

79. Quanto à interpretação do artigo 47.º UE, o Conselho sustenta que esta disposição visa preservar o equilíbrio dos poderes estabelecidos pelos Tratados e não deveria ser interpretada no sentido de que se destina a proteger as competências atribuídas à Comunidade em detrimento das competências atribuídas à União Europeia. De facto, por força do artigo 5.º CE, a Comunidade só poderá actuar dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo Tratado CE.

80. O Conselho acrescenta que o artigo 47.º UE não impede a adopção de medidas que, no quadro da PESC, se sirvam dos instrumentos que a Comissão utiliza no quadro da cooperação para o desenvolvimento, desde que essas medidas não visem atingir objectivos de cooperação para o desenvolvimento, mas objectivos da PESC.

81. Por seu lado, o Governo do Reino Unido entende que se devem verificar duas condições para que se possa considerar que um acto baseado no Tratado UE viola o artigo 47.º UE.

82. Em primeiro lugar, a Comunidade deve ser competente para adoptar um acto que tenha o mesmo fim e o mesmo conteúdo.

Mesmo que o acto adoptado com base no Tratado UE respeite a uma matéria na qual a Comunidade teria podido actuar por força dos objectivos que lhe são reconhecidos não existiria, contudo, violação do artigo 47.º UE se esse acto prosseguisse um objectivo completamente diferente, nomeadamente um objectivo que fizesse especificamente parte da PESC.

83. Em segundo lugar, o acto baseado no Tratado UE tem de invadir uma competência atribuída à Comunidade, impedindo ou limitando o seu exercício. Ora, este efeito de preempção não existia numa matéria como a cooperação para o desenvolvimento, na qual a Comunidade detém competências paralelas. Numa matéria em que existam competências paralelas, o simples facto de a Comunidade ter exercido a sua competência não impede a União Europeia de exercer a sua. A única limitação a que, nesse caso, a União Europeia estaria sujeita era a do respeito pela obrigação de coerência, enunciada no artigo 3.º UE.

b) Apreciação

84. O virulento debate que opõe, em especial, a Comissão e o Governo do Reino Unido quanto à interpretação do artigo 47.º UE afigura-se não ser mais do que a parte visível de uma divergência mais profunda relativamente à estrutura da União Europeia.

85. De acordo com o modelo defendido pela Comissão, as relações entre a União Europeia e a Comunidade não são comparáveis às que se estabelecem entre a Comunidade e os Estados-Membros. Segundo este modelo, que poderíamos qualificar de triangular, a União Europeia possui e exerce competências próprias que não equivalem simplesmente ao exercício colectivo das competências pertencentes aos Estados-Membros. É por este motivo que a Comissão defende a tese de uma fronteira «fixa» entre a Comunidade e a União Europeia, no quadro da PESC.

86. Em contrapartida, o Governo do Reino Unido defende um modelo que poderíamos apelidar de «dualista», equiparando a fronteira entre as competências da Comunidade e as da União Europeia à que separa a Comunidade dos seus Estados-Membros. Por outras palavras, segundo esta abordagem, uma acção da União Europeia nos termos do título V do Tratado UE, prosseguindo um dos objectivos previstos no artigo 11.º, n.º 1, UE, nomeadamente a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, *nunca* invadiria as competências da Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento, mesmo que esta acção possuísse um conteúdo análogo à que seria adoptada pela Comunidade, uma vez que, à semelhança dos seus Estados-Membros, a União

exerce competências paralelas às da Comunidade, retirando, desse modo, pertinência ao recurso ao artigo 47.º [33].

87. Este debate pode parecer, *a priori*, retórico na medida em que nem a Comissão nem o Governo do Reino Unido negam que a análise que o Tribunal de Justiça tem de efectuar para verificar a eventual violação do artigo 47.º UE deve assentar na apreciação do objectivo e do conteúdo da decisão impugnada à luz da acção comum controvertida. Porém, resulta também, claramente, dos articulados do Governo do Reino Unido que a sua tese implica que deveria ser julgado improcedente o recurso sem se analisar o conteúdo da decisão impugnada, uma vez que, na verdade, só o objectivo prosseguido pela acção da União Europeia era verdadeiramente pertinente para se declarar, no presente caso, uma violação do artigo 47.º UE.

88. Apesar da subtileza da análise sugerida pelo Governo do Reino Unido, parece-me que a sua argumentação assenta em algumas premissas erradas quanto à interpretação do artigo 47.º UE, como resulta dos acórdãos do Tribunal de Justiça, que deveriam conduzir a afastar a sua tese.

89. A título de observação geral há que sublinhar, antes de mais, que o Governo do Reino Unido não defende que a União Europeia possa adoptar uma acção, nos termos da PESC, prosseguindo um objectivo socioeconómico de cooperação para o desenvolvimento, sem violar o artigo 47.º UE. Na verdade, este Governo parece admitir, à semelhança da posição expressa pelo Conselho sobre este ponto, que a União Europeia não poderia prosseguir tal objectivo no quadro do título V do Tratado UE. De qualquer modo, tanto o Conselho como o Governo do Reino Unido defendem que a decisão impugnada e a acção comum controvertida prosseguem um objectivo da PESC.

90. Em contrapartida, o Governo do Reino Unido alega que, devido ao paralelismo das competências, a Comunidade nunca está impedida de adoptar uma acção no âmbito da cooperação para o desenvolvimento mesmo quando a União Europeia, no quadro da PESC, tenha adoptado uma acção cujo conteúdo seja semelhante (a saber, no presente caso, um auxílio financeiro e/ou técnico a uma organização regional africana), desde que prossiga um dos objectivos referidos no artigo 11.º, n.º 1, UE, no presente caso, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional. Esta tese assenta, em parte, na premissa segundo a qual, por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça, para que seja declarada a violação do artigo 47.º UE devem verificar-se duas condi-

33 — V., em especial, n.os 70 a 72 das alegações de intervenção do Governo do Reino Unido.

ções distintas: por um lado, a Comunidade deve ser competente para adoptar um acto cujo conteúdo e, sobretudo, o objectivo sejam análogos aos do acto adoptado pela União Europeia; por outro, deve verificar-se uma invasão das competências da Comunidade.

91. Antes de mais, há que recordar que, por força do artigo 47.º UE, nenhuma disposição do Tratado CE será afectada por uma disposição do Tratado UE [34].

92. A função do artigo 47.º UE consiste em preservar as competências que as disposições do Tratado CE atribuem à Comunidade de qualquer invasão por actos que o Conselho considera abrangidos pelos títulos V e VI do Tratado UE [35].

93. Recorde-se igualmente que, no acórdão de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça acolheu o recurso de anulação interposto pela Comissão contra a Decisão-Quadro 2003/80/JAI do Conselho, adoptada ao abrigo do título VI do Tratado UE, relativa à protecção do ambiente pelo direito penal [36], considerando que, *atendendo tanto à sua finalidade como ao seu conteúdo*, os artigos 1.º a 7.º da referida decisão-quadro tinham por objecto principal a protecção do ambiente *e poderiam ter sido validamente adoptados* com base no artigo 175.º CE [37].

94. O Tribunal de Justiça considerou, em seguida, que «*[n]estes termos*, ao invadir a esfera das competências que o artigo 175.º CE atribui à Comunidade, a decisão-quadro desrespeita na sua totalidade, em razão da sua indivisibilidade, o artigo 47.º UE» [38].

95. Contrariamente ao que sugere o Governo do Reino Unido, os fundamentos referidos do acórdão de 13 de Setembro de 2005 não permitem concluir que a existência de uma invasão das competências da Comunidade pode constituir uma condição autónoma em relação àquela que inclui a análise do conteúdo e do objectivo do acto controvertido. Pelo contrário, verifica-se que, iniciando-se o n.º 53 desse acórdão com a expressão «nestes termos», o Tribunal de Justiça fez derivar a invasão das competências da Comunidade e, consequentemente, a violação do artigo 47.º UE da sua análise

34 — Acórdão de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho (já referido, n.º 38).

35 — V. acórdãos de 12 de Maio de 1998, Comissão/Conselho (já referido, n.º 16), e de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho (já referido, n.º 39).

36 — Esta decisão-quadro foi publicada no JO L 29, p. 55.

37 — Acórdão já referido, n.º 51 (o sublinhado é meu). O Tribunal de Justiça aplicou, como referido no n.º 45 deste acórdão, a sua jurisprudência assente relativa à escolha da base jurídica de um acto comunitário segundo a qual essa escolha «deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto».

38 — *Idem* (n.º 53) (o sublinhado é meu).

prévia do objectivo e do conteúdo da decisão-quadro do Conselho. Foi, pois, na sequência desta análise que o Tribunal de Justiça pôde declarar que o artigo 47.º UE tinha sido violado sem que, mais uma vez, tenha tido que verificar se se encontrava satisfeita uma pretensa condição suplementar resultante da invasão das competências da Comunidade.

96. Em seguida, deve analisar-se o argumento do Governo do Reino Unido segundo o qual, devido ao carácter paralelo ou complementar das competências atribuídas à Comunidade relativamente às dos Estados-Membros em matéria de cooperação para o desenvolvimento [39], uma acção da União Europeia que prossiga um objectivo da PESC nunca pode invadir as competências da Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

97. A este respeito, há que realçar, antes de mais, que esta abordagem genérica fica, pelo menos, subordinada à verificação, pelo Tribunal de Justiça, da autenticidade do objectivo da PESC prosseguido pela acção da União Europeia ao abrigo do título V do Tratado UE, não podendo esta última, como reconhecem o Conselho e o Governo do Reino Unido, prosseguir um objectivo de cooperação para o desenvolvimento que nenhuma disposição do Tratado UE lhe reconhece [40].

98. Em segundo lugar, importa observar que o artigo 47.º UE não introduz qualquer gradação na protecção que confere às disposições do Tratado CE de acordo com a repartição das competências entre os Estados-Membros e a Comunidade e, por conseguinte, consoante a natureza das competências atribuídas à Comunidade. O artigo 47.º UE parece, pois, assentar na presunção de que o conjunto das competências atribuídas à Comunidade, independentemente da repartição que existe entre a Comunidade e os Estados-Membros, deve ser preservado de qualquer invasão que a União Europeia possa cometer ao adoptar um acto baseado nos títulos V e/ou VI do Tratado UE.

99. Resulta, igualmente, dos acórdãos já referidos de 12 de Maio de 1998, Comissão/Conselho, e de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, que o Tribunal de Justiça examinou a eventual violação do artigo 47.º UE por actos adoptados pela União Europeia em domínios (respectivamente,

39 — Realce-se, para que conste e para todos os efeitos úteis, que o artigo I-12 do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (JO 2004, C 310, p. 1) distingue três «categorias» de competências da União (após fusão com a Comunidade), a saber, respectivamente, a competência exclusiva, a competência partilhada com os Estados-Membros num domínio determinado, exercendo estes últimos a sua competência «na medida em que a União não tenha exercido a sua ou tenha decidido deixar de a exercer» e a competência (não qualificada) em determinados domínios «para desenvolver acções destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a acção dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios».

40 — De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um acto não pode depender apenas da convicção de uma instituição quanto ao objectivo prosseguido, mas, como já se referiu na nota 37, *supra*, deve fundar-se em elementos objectivos susceptíveis de controlo jurisdicional: v., nomeadamente, acórdãos de 26 de Março 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.º 11), e de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10).

política de vistos e política de ambiente) que não fazem parte da competência exclusiva da Comunidade, antes pertencendo à esfera de competências partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros e nos quais a Comunidade não tinha ainda intervindo.

100. Estes elementos parecem constituir indícios quanto ao carácter indiferente da natureza da competência atribuída à Comunidade e da repartição de competências entre esta e os Estados-Membros, para efeitos da aplicação do artigo 47.º UE, desde que essa competência exista. Ora, é inegável que a competência da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento existe, como o comprovam as disposições do título XX do Tratado CE.

101. Na verdade, como defende o Governo do Reino Unido, a competência da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento completa a dos Estados-Membros.

102. De facto, há que observar que a política da Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento, referida no artigo 3.º, n.º 1, alínea r), CE e no título XX do Tratado CE, é, nos termos do artigo 177.º, n.º 1, CE, «complementar das políticas dos Estados-Membros». O artigo 180.º, n.º 1, CE prevê também que «[a] Comunidade e os Estados-Membros coordenam as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertam-se sobre os seus programas de ajuda» e «podem empreender acções conjuntas». O artigo 181.º, primeiro parágrafo, CE acrescenta que «[n]o âmbito das respectivas competências, a Comunidade e o Estados-Membros cooperam com os países terceiros e as organizações internacionais competentes», enquanto a segunda alínea especifica que a competência da Comunidade nesta matéria não «prejudica a competência dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais».

103. É, pois, indubitável, como o Tribunal de Justiça já tinha observado num acórdão de 2 de Março de 1994 — proferido após a entrada em vigor do Tratado UE, mas cujos factos eram anteriores a essa entrada em vigor — que a competência da Comunidade neste domínio não é exclusiva [41]. O Tribunal de Justiça confirmou, aliás, esta apreciação, após a entrada em vigor do Tratado UE, no acórdão Portugal/Conselho [42].

104. No acórdão Parlamento/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça deduziu da

41 — Acórdão de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho (C-316/91, Colect., p. I-625, n.º 26).

42 — Acórdão de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, Colect., p. I-6177, n.º 36). O Tribunal considerou, contudo, que a Comunidade beneficiava de uma competência específica para celebrar acordos com países terceiros no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

constatação do carácter não exclusivo da competência comunitária que os próprios Estados-Membros tinham o direito de assumir compromissos com países terceiros, colectiva ou individualmente, ou mesmo em conjunto com a Comunidade [43].

105. Embora o Tribunal de Justiça não tenha qualificado positivamente a competência exercida pela Comunidade, há que realçar, como fez o advogado-geral F. G. Jacobs nas conclusões que apresentou nesse processo, que o Tribunal de Justiça afastou, na íntegra, a argumentação apresentada pelo Parlamento, que entendia, designadamente, que, a partir do momento em que a Comunidade tivesse exercido a sua competência, os Estados-Membros deixariam de poder exercer a sua [44]. Na opinião do advogado-geral F. G. Jacobs, esta tese era inaceitável num domínio em que a Comunidade e os Estados gozam de competências paralelas [45].

106. Num acórdão contemporâneo, várias vezes mencionado pelas partes no presente litígio, no qual se colocava a questão de saber se a decisão impugnada pelo Parlamento constituía um acto recorrível na acepção do artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE), o Tribunal de Justiça recordou, igualmente, que a competência da Comunidade no domínio da ajuda humanitária não é exclusiva e que, por conseguinte, os Estados-Membros não estão impedidos de exercer colectivamente, *no Conselho ou fora dele*, as suas competências nesta matéria [46].

107. Daqui resulta que, ao contrário do que a Comissão insinuou nos seus articulados, no domínio da cooperação para o desenvolvimento, os Estados-Membros não estão impedidos de exercer a sua própria competência, mesmo que a Comunidade tenha exercido a sua nesse domínio [47].

108. Uma interpretação diferente das disposições do título XX do Tratado CE retiraria qualquer efeito útil à obrigação, constante do artigo 180.º CE e à qual estão vinculados a Comunidade e os Estados-Membros, de coordenar as suas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de concertar os seus programas de ajuda. A

43 — *Idem*.

44 — N.º 42 das conclusões apresentadas em 10 de Novembro de 1993.

45 — V., em especial, n.os 44 e 50 das conclusões já referidas.

46 — Acórdão de 30 de Junho de 1993, Parlamento/Conselho e Comissão (C-181/91 e C-248/91, Colect., p. I-3685, n.º 16) (o sublinhado é meu).

47 — Naturalmente, a existência de competências paralelas em matéria de cooperação para o desenvolvimento não significa que os Estados-Membros, no exercício da sua própria competência, fiquem desonerados da obrigação de cooperação leal, prevista no artigo 10.º CE. Esta obrigação é, aliás, justificada pela necessidade de coordenar as políticas comunitária e nacionais de cooperação para o desenvolvimento que consta do artigo 180.º, n.º 1, CE. Um Estado-Membro não pode, por exemplo, no quadro da sua política bilateral, manter ou renovar um programa de ajudas ao desenvolvimento em benefício de um Estado terceiro relativamente ao qual a Comunidade tenha decidido suspender as suas próprias contribuições devido, nomeadamente, a violação grave dos direitos do Homem nesse Estado.

interpretação defendida pela Comissão tornaria, igualmente, pouco compreensível a faculdade oferecida à Comunidade e aos Estados-Membros de empreender acções conjuntas, de acordo com o artigo 180.º, n.º 1, CE.

109. O Acordo de cooperação entre a Comunidade e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento [48], que está na origem do acórdão Portugal/Conselho, já referido, constitui, aliás, um exemplo do carácter paralelo ou complementar das competências da Comunidade e dos Estados-Membros. Com efeito, nos termos do artigo 25.º desse acordo, nem o referido acordo nem quaisquer medidas tomadas nesse âmbito afectarão as competências dos Estados-Membros para desenvolverem acções bilaterais com a República da Índia no âmbito da cooperação económica ou para celebrarem, caso necessário, novos acordos de cooperação com esse Estado. O Tribunal de Justiça deduziu, nomeadamente, desta disposição que «a mera inclusão [no acordo] de disposições que prevêem uma cooperação num domínio específico [...] não afecta [...] a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros nem a base jurídica dos actos comunitários para a implementação da cooperação em tal domínio» [49].

110. Contudo, também é certo que a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros deve ser distinguida da repartição, regulada pelo artigo 47.º UE, entre a Comunidade e a União Europeia no quadro dos segundo e terceiro pilares [50].

111. De facto, enquanto os Estados-Membros são, em princípio, livres de agir [51], a acção da União Europeia nos termos dos títulos V e VI do Tratado UE está, em princípio, excluída quando existam competências adequadas previstas no Tratado CE, independentemente da questão de saber qual a natureza (exclusiva, partilhada ou paralela) das referidas competências atribuídas à Comunidade.

112. Se as Altas Partes Contratantes tivessem tido a intenção de delimitar o âmbito do artigo 47.º UE de acordo com a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, este artigo não teria sido, certamente, redigido de modo a que, exceptuando as disposições a que alude o artigo 47.º UE, «nenhuma» disposição do Tratado UE «afecte» o Tratado CE.

113. O facto de os Estados-Membros poderem ser livres de agir colectivamente

48 — JO 1994, L 223, p. 35.

49 — Já referido, n.º 47.

50 — V., neste sentido, n.º 58 das conclusões do advogado-geral J. Mazák, apresentadas em 28 de Junho de 2007 (processo Comissão/Conselho, C-440/05, pendente).

51 — Excepção feita à competência exclusiva da Comunidade e à situação em que a Comunidade tenha exercido a sua competência num domínio em que partilha de forma concorrente a competência com os Estados-Membros.

não parece ser contraditório com o facto de a União Europeia estar, por seu lado, impedida de levar a cabo uma acção, nos termos dos títulos V e VI do Tratado UE, que possa ser da competência da Comunidade.

114. Na verdade, para além do facto de, como defende a Comissão e o admitem o Conselho e o Governo do Reino Unido, quando uma acção é adoptada através de um acto do Conselho por força do título V do Tratado UE e, por maioria de razão, quando esse acto, tal como acontece com a decisão impugnada, pode ser adoptado por maioria qualificada [52], não são os Estados-Membros que estão a exercer, de forma colectiva, a sua competência, os acórdãos, já referidos, de 12 de Maio de 1998, Comissão/Conselho, e de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, não excluíram a eventual violação do artigo 47.º UE pela União Europeia quando actua no âmbito do título VI do Tratado UE — tendo o segundo acórdão concluído mesmo, como já vimos, pela verificação de uma invasão das competências da Comunidade —, se a Comunidade não tinha ainda actuado nos domínios em causa e, consequentemente, os Estados-Membros conservavam, em princípio, a competência para actuar nesses domínios.

115. Não encontro nenhuma razão para que, no quadro das relações entre o título V do Tratado UE e a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, a interpretação e o âmbito do artigo 47.º UE devam depender da repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros nos termos do Tratado CE.

116. Como já se esboçou acima, o artigo 47.º UE visa preservar, de forma quase hermética, a primazia da acção comunitária nos termos do Tratado CE em relação às acções levadas a cabo com base no título V e/ou no título VI do Tratado UE, pelo que se uma acção *pode* ser adoptada de acordo com o Tratado CE, *deve* sê-lo com base nesse Tratado [53].

117. A salvaguarda da acção comunitária resulta, igualmente, de várias outras disposições do Tratado UE.

118. É efectivamente verdade que em matéria de acção externa, o artigo 11.º, n.º 1, do Tratado UE atribui à PESC um campo de aplicação «extensivo a todos os domínios da política externa e de segurança», expressão suficientemente abrangente para incluir, nomeadamente, a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento.

52 — De facto, segundo o artigo 23.º, n.º 2, UE, o Conselho delibera por maioria qualificada sempre que adopte uma Acção comum ou uma posição comum.

53 — V., igualmente, neste sentido, n.º 53 das conclusões do advogado-geral J. Mazák, já referidas.

119. Contudo, esta disposição, que consta do título V do Tratado UE, não pode ser lida isoladamente, mas, pelo contrário, deve ser interpretada à luz das disposições comuns e finais daquele Tratado, que se referem à União Europeia enquanto «fachada» com três pilares.

120. Sublinhe-se, assim, que, para além do artigo 47.º UE, o artigo 1.º UE refere que as políticas e as formas de cooperação instituídas por aquele Tratado, nomeadamente a PESC, *completam* as Comunidades Europeias, enquanto o artigo 2.º UE dispõe que a União Europeia tem, nomeadamente, como objectivo «a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento», objectivo reiterado de forma ligeiramente diferente no artigo 3.º, primeiro parágrafo, UE.

121. Trata-se, pois, de proteger os domínios de acção da Comunidade, de modo que a União Europeia deve abster-se de interferir nesses domínios recorrendo a modalidades de cooperação menos integradas do que as previstas pelo Tratado CE, a saber, as previstas nos títulos V e VI do Tratado UE. Se, do ponto de vista material, a referência à noção de acervo comunitário é imprecisa, inclui, sem dúvida, as competências que foram atribuídas à Comunidade.

122. Em suma, poderíamos concluir que a PESC cobre «todos os domínios da política externa e de segurança», com excepção das formas de política externa da competência da Comunidade, como a política comercial comum ou a política de cooperação para o desenvolvimento, qualquer que seja a repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade. Esta abordagem parece ser a única que assegura a coerência do conjunto das disposições do Tratado UE.

123. Esta tese é reforçada, *a contrario,* pela única ligação especificamente estabelecida pelo Tratado de Maastricht e mantida na versão actual do Tratado UE, de acordo com o artigo 47.º UE [54], entre a acção da Comunidade em matéria de sanções económicas ao abrigo do artigo 60.º CE e 301.º CE e os objectivos do Tratado UE, previstos no artigo 11.º, n.º 1, UE, em matéria de relações externas. Estas disposições, verdadeiramente específicas do Tratado CE [55], prevêem, efectivamente, de forma expressa, que a União Europeia, actuando em aplicação do título V do Tratado UE, possa *prever* uma acção da Comunidade destinada a interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros, subordinando, assim, a acção comunitária àquela que for decidida no quadro da PESC.

54 — De facto, se, como prevê este artigo, nenhuma disposição do Tratado UE afecta o Tratado CE, é unicamente «sem prejuízo das disposições que alteram o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia tendo em vista a instituição da Comunidade Europeia».

55 — V. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Setembro de 2005, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (T-306/01, Colect., p. II-3533, n.º 160), e Kadi/Conselho e Comissão (T-315/01, Colect., p. II-3649, n.º 124). Saliente-se que cada um destes acórdãos foi objecto de recurso para o Tribunal de Justiça. Estes recursos, que estão pendentes no Tribunal de Justiça, foram registados, respectivamente, com as referências C-415/05 P e C-402/05 P.

124. Além disso, duvido que uma acção da União Europeia nos termos do título V do Tratado UE *nunca* possa invadir as competências comunitárias em matéria de cooperação para o desenvolvimento, contrariamente ao que alega o Governo do Reino Unido.

125. A este respeito, recorde-se, desde já, que o próprio Governo do Reino Unido reconhece que não se deverá excluir a verificação de uma invasão de competências a menos que a acção da União Europeia, nos termos do título V do Tratado UE, prossiga um objectivo da PESC. Ora, como já antes se indicou, o carácter autêntico desse objectivo deve, contudo, ser sempre verificado pelo Tribunal de Justiça a fim de se excluir uma pretensa violação do artigo 47.º UE.

126. Além disso, a redacção muito prudente do artigo 8.º da acção comum controvertida, nos termos da qual o Conselho «*toma nota* da *intenção* da Comissão de dirigir a sua acção no sentido de alcançar os objectivos e prioridades da [...] acção comum [controvertida], *quando adequado, através de medidas comunitárias pertinentes*» [56], revela claramente que o Conselho está absolutamente consciente do facto de que, num plano geral, um acto que adopte nos termos do título V do Tratado UE pode ser susceptível de invadir as competências comunitárias em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

127. Resulta das considerações precedentes que a interpretação e o âmbito do artigo 47.º UE não devem depender da repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros nos termos do Tratado CE.

128. A análise a que o Tribunal de Justiça deve proceder no presente processo deve, pois, incidir sobre a questão de saber se, por força das competências atribuídas à Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, a decisão impugnada, tendo em conta o seu objectivo e o seu conteúdo, bem como à luz da acção comum controvertida que esta visa implementar, poderia ter sido adoptada pela Comunidade nos termos do título XX do Tratado CE.

129. Esta análise está, contudo, subordinada à questão, igualmente muito debatida entre as partes, de saber se o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre está excluído, enquanto tal, das competências comunitárias. Se assim for, o recurso deverá, em princípio, ser julgado improcedente.

56 — O sublinhado é meu.

2. Quanto à relação entre o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e as competências comunitárias

a) Argumentos das partes

130. De acordo com a Comissão e com o Parlamento, o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre pertence às competências atribuídas, neste domínio, à Comunidade, na medida em que se tornou parte integrante da política de cooperação para o desenvolvimento.

131. Na verdade, a cooperação para o desenvolvimento sustentável de um país só será eficaz se se verificar um mínimo de estabilidade e de legitimidade democrática. Ao inscrever-se nesta óptica de estabilidade, a política de eliminação de minas e de desclassificação das armas ligeiras e de pequeno calibre constituirá um meio incontornável para alcançar os objectivos de cooperação para o desenvolvimento.

132. A Comissão alega que a integração do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento foi consagrada no quadro do Acordo de Cotonu, embora se trate de um acordo misto. O facto de a desclassificação das armas ligeiras e de pequeno calibre integrar a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento é confirmado pela sua integração na planificação posta em prática pelo programa indicativo regional para a África Ocidental, de 19 de Fevereiro de 2003, e pela inclusão no orçamento geral da União Europeia para o ano de 2004, no quadro do capítulo da PESC, de uma rubrica consagrada ao financiamento de operações destinadas, nomeadamente, ao combate à proliferação de armas ligeiras e ao tráfico ilícito de armas desde que tais acções não estejam já cobertas pelo Acordo de Cotonu, que prevê este mesmo tipo de acções nos países ACP.

133. A ligação entre a política de cooperação para o desenvolvimento e a acumulação desestabilizadora de armas ligeiras e de pequeno calibre era, de resto, reconhecida pelo próprio Conselho, bem como pela comunidade internacional. Na sua resposta às alegações de intervenção, a Comissão afirma não estar excluído que certos aspectos do combate às armas ligeiras e de pequeno calibre possam, em função da sua finalidade e do seu conteúdo, ser do âmbito da PESC.

134. O Conselho, apoiado por todos os Governos intervenientes, entende que o combate às armas ligeiras e de pequeno calibre não faz parte das competências da Comunidade.

135. Nem o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre nem os objectivos mais genéricos de manutenção da paz e de reforço da segurança figuram entre os objectivos da Comunidade referidos nos artigos 2.º CE e 3.º CE, apenas integrando os do Tratado UE, nomeadamente da PESC. Em contrapartida, de acordo com o artigo 177.º, n.º 1, CE, o objectivo principal da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento é a erradicação da pobreza. As disposições do Tratado CE não deverão ser interpretadas extensivamente, de forma a abalar a co-existência entre a União e a Comunidade enquanto ordens jurídicas integradas mas distintas, bem como a arquitectura constitucional dos pilares.

136. O Conselho, apoiado pelos Governos francês, neerlandês e do Reino Unido, considera que o facto de a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre poder ter, acessoriamente, incidência nas perspectivas de desenvolvimento sustentável não implica que todo esse domínio integre as competências comunitárias. O Conselho e o Governo do Reino Unido sublinham que a aceitação da tese da Comissão retiraria à PESC todo o efeito útil.

137. O Conselho, apoiado pelos Governos espanhol, francês, sueco e do Reino Unido, sublinha que, atento, em especial, o carácter misto do Acordo de Cotonu, também não se pode inferir desse acordo, nem dos outros instrumentos referidos pela Comissão, uma competência comunitária em matéria de combate às armas ligeiras e de pequeno calibre.

138. Na audiência, o Governo francês precisou que o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade [57], confirma que a assistência comunitária ao desenvolvimento não inclui o apoio a medidas destinadas a combater a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

b) Apreciação

i) Considerações introdutórias

139. Duas considerações introdutórias impõem-se quanto à argumentação desenvolvida pela Comissão.

140. Em primeiro lugar, importa salientar que, no decurso do presente processo, a Comissão matizou sensivelmente a sua

57 — JO L 327, p. 1.

posição quanto à relação existente, na sua perspectiva, entre o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. De facto, enquanto na sua petição sustentou, no essencial, que a acção contra a proliferação destas armas fazia parte integrante da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, até mesmo de qualquer política de desenvolvimento [58], na sua resposta às alegações de intervenção defendeu a tese de que esta acção é da competência da Comunidade *na medida em que* se tornou parte integrante da política comunitária em matéria de cooperação para o desenvolvimento, admitindo, em consequência, que certos aspectos da acção possam pertencer à PESC [59].

141. O matiz introduzido pela Comissão nas suas observações escritas poderia tornar mais complexa a apreciação, uma vez que, a ser acolhida, esta abordagem poderia significar que é necessário proceder à determinação dos critérios que permitem distinguir os eventuais aspectos do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre que integram a cooperação para o desenvolvimento daqueles que caem no campo de aplicação da PESC.

142. A este respeito, tal como resulta, em especial, das suas alegações, a Comissão parece traçar uma linha de demarcação, assente na natureza das acções em causa, entre, por um lado, as acções de tipo político, como o envio de missões militares ou de polícia para desarmar milícias locais ou a decisão de desmantelar unidades de produção de armas ligeiras, acções que se enquadram na PESC, e, por outro lado, as acções técnicas e financeiras de apoio às iniciativas locais no domínio em causa, que seriam da competência comunitária em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

143. Recorde-se que, em contrapartida, o Conselho e os Governos intervenientes se opõem categoricamente a que o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre integre, ainda que parcialmente, o campo de aplicação da cooperação para o desenvolvimento.

144. Em segundo lugar, saliento que, nos seus articulados, a Comissão alegou, de forma particularmente esporádica, que a decisão impugnada e a acção comum controvertida também invadiram as competências da Comunidade que resultam do artigo 181.ºA CE, o único artigo do título XXI do Tratado CE sobre a «[c]ooperação económica, financeira e técnica com países terceiros» [60].

58 — V. n.os 38 e 40 da petição inicial.

59 — V. n.º16, bem como n.os 9, 11, 12 e 19 das observações da Comissão sobre as alegações de intervenção.

60 — V. n.os 52, 60 e 63 da petição.

145. O título XXI foi introduzido no Tratado CE quando da revisão resultante do Tratado de Nice. O artigo 181.ºA CE prevê, em especial, que, sem prejuízo das restantes disposições do Tratado CE, nomeadamente do título XX, a Comunidade desenvolve, no âmbito das suas competências, acções de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros.

146. Antes da entrada em vigor deste artigo, e na medida em que os instrumentos comunitários não integravam outras políticas, na falta de base jurídica específica, a Comunidade tomou medidas e concluiu acordos de cooperação com países terceiros que não estavam em vias de desenvolvimento com base no artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE) [61].

147. A inclusão, no Tratado CE, do novo título XXI criou, pois, uma base jurídica específica para esta cooperação e aligeirou o procedimento de adopção das iniciativas comunitárias nesse domínio, atenuando, através do recurso à maioria qualificada no Conselho, a exigência de unanimidade imposta pelo artigo 308.º CE.

148. Na medida em que o artigo 181.º A CE se aplica sem prejuízo do título XX relativo à cooperação para o desenvolvimento, o seu âmbito de aplicação não se estende à cooperação com os países terceiros em vias de desenvolvimento, como, aliás, foi admitido pela Comissão nos seus articulados [62].

149. Embora a noção de «países em desenvolvimento», várias vezes utilizada nas disposições do Tratado CE, não esteja aí definida, é muito claro, neste processo, que todos os Estados partes na CEDEAO, beneficiária da decisão impugnada, são partes contratantes do Acordo de Cotonu e figuram entre os países em desenvolvimento, independentemente dos critérios e do índice adoptado para

61 — V., por exemplo, Regulamento (CEE) n.º 3906/89 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989, relativo à ajuda económica a favor da República da Hungria e da República Popular da Polónia (JO L 375, p. 11), Regulamento n.º 2666/2000/CE do Conselho, de 5 de Dezembro de 2000, relativo à ajuda à Albânia, à Bosnia e Herzgovina, à Croácia, à República Federal da Jugoslávia e à antiga República Jugoslava da Macedónia, que revoga o Regulamento (CE) n.º 1628/96 e altera os Regulamentos (CEE) n.º 3906/89 e (CE) n.º 1360/90, bem como as Decisões 97/256/CE e 1999/311/CE (JO L 306, p. 1), e Regulamento (CE) n.º 382/2001 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativo à execução de projectos de promoção da cooperação e das relações comerciais entre a União Europeia e os países industrializados da América do Norte, do Extremo Oriente e da Austrália, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1035/1999 (JO L 57, p. 10). De acordo com a jurisprudência, o recurso ao artigo 308.º CE como base jurídica de um acto não se justifica a não ser que nenhuma outra disposição do Tratado CE confira às instituições comunitárias a competência necessária para praticar tal acto: v., nomeadamente, acórdão Portugal/Conselho (já referido, n.º 21 e jurisprudência aí indicada).

62 — V., nomeadamente, n.º 20 da petição.

definir esta noção [63]. Assim, na sua comunicação de 26 de Abril de 2000 ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, a Comissão incluiu, nomeadamente, na categoria dos países em desenvolvimento do ponto de vista económico, social e estrutural todos os países que tinham beneficiado, no passado, da aplicação da Convenção de Lomé (substituída, desde então, pelo Acordo de Cotonu) [64].

150. Consequentemente, é apenas em relação à competência comunitária em matéria de cooperação para o desenvolvimento que há que analisar a relação existente entre esta última e o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

63 — O Banco Mundial utiliza habitualmente a expressão «países em vias de desenvolvimento» para se referir aos países de reduzido rendimento e de rendimento médio com base no rendimento bruto por habitante. O comité de ajuda ao desenvolvimento da OCDE inspira-se, desde 2005, nesses mesmos critérios, tendo estes sido também utilizados no Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378, p. 41), cujo Anexo II se refere aos países em desenvolvimento, como definidos na lista do comité de ajuda ao desenvolvimento da OCDE, e que inclui, em especial os Estados-Membros da CEDEAO. Sublinhe-se igualmente que a Conferência das Nações Unidas sobre o comércio e o desenvolvimento (CNUCED) elabora, desde os anos 70, uma lista, actualizada todos os três anos, dos países menos avançados, sendo que a última assentou em três critérios respeitantes ao rendimento nacional bruto por habitante, ao capital humano com base num «human assets index» e à vulnerabilidade económica. Em 2006, doze dos quinze Estados-Membros da CEDEAO pertenciam à lista dos países menos avançados da CNUCED, com excepção da Costa do Marfim, da Libéria e da Nigéria: v. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2

64 — COM (2000) 212 final, p. 5. V., igualmente, artigo 30.º e Anexo II do Regulamento n.º 1905/2006, já referido.

ii) Âmbito de aplicação da cooperação para o desenvolvimento

151. Antes de analisar esta questão, há que começar por recordar os termos do artigo 177.º CE.

152. Segundo o n.º 1 deste artigo, «[a] política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento [...] deve fomentar:

— o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos,

— a inserção harmoniosa e progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial,

— o combate à pobreza nos países em desenvolvimento.»

153. O artigo 177.º, n.º 2, CE determina que a política da Comunidade neste domínio deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

154. De acordo com o artigo 177.º, n.º 3, CE, a Comunidade respeita os compromissos e tem em conta os objectivos acordados no âmbito das Nações Unidas e demais organizações internacionais competentes.

155. O n.º 1 deste artigo revela que os objectivos da política de cooperação para o desenvolvimento são, antes de tudo, de ordem económica e social. Na prossecução destes objectivos a Comunidade deve contribuir para o objectivo geral, de ordem política, enunciado no artigo 177.º, n.º 2, CE.

156. Na verdade, à luz do n.º 3 do artigo 177.º CE, poderia considerar-se que a enumeração constante do n.º 1 não é exaustiva na medida em que a Comunidade deve ter em conta os objectivos acordados ao nível internacional, em particular sob a égide das Nações Unidas.

157. Contudo, para além do facto de a Comunidade dever apenas «ter em conta» objectivos acordados no âmbito das organizações internacionais competentes, esta expressão não significa, em qualquer caso, que esses objectivos possam validamente contribuir para alargar os que são atribuídos à Comunidade por força do título XX do Tratado CE, a ponto de qualquer iniciativa da União Europeia e/ou da Comunidade destinada a Estados em desenvolvimento passar a pertencer à política comunitária de desenvolvimento [65].

158. Uma interpretação diferente seria, certamente, contrária ao artigo 5.º CE, segundo o qual, recordemo-lo, a Comunidade só pode actuar nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo Tratado CE.

159. Ora, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional podem não estar ligados a um dos objectivos explicitamente cometidos à Comunidade pelos artigos 2.º CE e 3.º CE nem, de forma mais

65 — Salientamos, além disso, que os oito objectivos de desenvolvimento do milénio acordados em 2000 sob a égide das Nações Unidas, e que os Estados-Membros e a Comunidade se esforçam por concretizar, estão, principalmente, orientados para assegurar a satisfação das necessidades básicas vitais das populações, o combate à pobreza e o desenvolvimento socioeconómico, a saber, a erradicação da pobreza extrema e da fome, a garantia de uma educação básica para todos, a promoção da igualdade dos sexos e a autonomização das mulheres, a redução da mortalidade infantil, a melhoria da saúde materna, o combate à sida, à malária e a outras doenças, a garantia da sustentabilidade ambiental e o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento: v., a este propósito, a recente Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia intitulada «O Consenso Europeu sobre o desenvolvimento» (JO 2006, C 46, p. 1).

ampla, ao preâmbulo do Tratado CE. Embora a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional devam guiar a acção da Comunidade, estes objectivos não resultam do Tratado CE, mas dos objectivos do Tratado UE, em especial da PESC, de acordo com o artigo 11.º, n.º 1, UE [66].

160. A natureza socioeconómica dos objectivos prosseguidos pela política comunitária de cooperação para o desenvolvimento foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Portugal/Conselho, já referido.

161. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça admitiu, efectivamente, que os objectivos visados pelo artigo 130.ºU do Tratado CE (actual artigo 177.º CE) são amplos, no sentido em que as medidas necessárias à sua prossecução devem poder dizer respeito a diferentes matérias específicas [67]. Contudo, especificou, por um lado, que, para serem validamente adoptadas com base no artigo 130.ºY do Tratado CE (actual artigo 181.º CE), as cláusulas de um acordo de cooperação sobre estas diferentes matérias específicas não podem comportar obrigações que constituam, na realidade, objectivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento [68] e verificou, por outro lado, no âmbito da análise de uma das cláusulas daquele acordo relativo à cooperação entre as partes contratantes em matéria de combate à droga, se essa cláusula se continha nos limites necessários para a prossecução dos objectivos «de desenvolvimento económico e social» consignados no artigo 130.ºU do Tratado CE ou dos objectivos «socioeconómicos» da cooperação para o desenvolvimento, sem que fosse exigido o recurso a uma competência e a um fundamento jurídico específicos da matéria em causa [69].

162. Esta abordagem pode parecer relativamente estrita quanto à delimitação dos objectivos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento.

163. Contudo, este relativo rigor é mitigado, como o ilustra o acórdão Portugal/Conselho, já referido, pela possibilidade de incluir no campo da cooperação para o desenvolvimento um amplo leque de matérias desde que estas contribuam para realizar os objectivos visados pelo artigo 177.º CE.

164. Foi assim que a Comunidade adoptou o Regulamento (CE) n.º 1724/2001, relativo à acção no combate às minas terrestres

66 — V., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, Yusuf e Al Barakaaf International Foundation/Conselho e Comissão (já referido, n.os 152 a 155) e Kadi/Conselho e Comissão (já referido, n.os 116 a 119).

67 — Acórdão já referido, n.º 37.

68 — *Idem* (n.º 39).

69 — *Ibidem* (n.os 60, 61 e 63).

antipessoal nos países em desenvolvimento [70], o qual, nos termos do seu artigo 2.º, tem por objectivo ajudar os países que são vítimas das consequências destas minas a «criar as condições necessárias para o seu desenvolvimento económico e social» recordando, no seu décimo quinto considerando, que é necessário assegurar a coerência das acções da Comunidade levadas a cabo no âmbito do referido regulamento com a política externa da União Europeia no seu conjunto, e nomeadamente com a PESC.

165. O exemplo dos projectos de eliminação de minas demonstra que medidas relacionadas com a segurança podem integrar o âmbito da ajuda ao desenvolvimento desde que se adeqúem à realização dos objectivos de desenvolvimento socioeconómico mencionados no artigo 177.º CE.

166. Esta delimitação dos objectivos da cooperação para o desenvolvimento, sem que, em contrapartida, as matérias susceptíveis de ser objecto dessa cooperação fiquem fora, *a priori,* do seu âmbito de aplicação, permite, na minha opinião, assegurar o carácter dinâmico desta política e garante que a Comunidade respeita o princípio da atribuição de competências e a determinação de objectivos constante do artigo 5.º CE.

167. Tal abordagem, quanto a mim, está também de acordo com a economia geral do Tratado CE que visa atingir objectivos limitados com a utilização de meios vastos, e não o contrário.

168. Permanece em aberto, porém, a questão relativa à dimensão da relação que deve existir entre uma certa medida e os objectivos de desenvolvimento socioeconómico referidos no artigo 177.º CE para que essa medida possa pertencer à competência comunitária nos termos do título XX do Tratado CE.

169. Não se pode negar que existe um nexo entre, por um lado, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, mencionados no artigo 11.º, n.º 1, UE, e a prevenção de conflitos violentos e, por outro, o desenvolvimento. De resto, nenhuma das partes no presente litígio pôs em causa este nexo e é, de facto, inegável que os conflitos armados que devastam vários países do mundo e a insegurança aí reinante são obstáculos ao seu desenvolvimento [71].

170. Porém, esse nexo não deve levar a incluir no âmbito da cooperação para o desenvolvimento medidas que conduzam a

70 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2001 (JO L 234, p. 1). Este regulamento foi revogado e substituído, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, pelo Regulamento n.º 1717/2006, já referido.

71 — V., entre outros, n.º 37 da Declaração sobre «O Consenso Europeu sobre o desenvolvimento», já referida.

uma violação da repartição de competências no quadro da arquitectura em pilares da União Europeia.

171. Seria, de facto, errado e excessivo considerar que qualquer medida que *favorece* o desenvolvimento económico e social de um país em desenvolvimento é da competência da Comunidade por aplicação do título XX do Tratado CE.

172. Uma interpretação diferente retiraria, indubitavelmente, a razão de ser e a eficácia às outras políticas comunitárias, como a política comercial comum [72]. Seria, igualmente, susceptível de acarretar prejuízo ao efeito útil das disposições do título V do Tratado UE, apesar dos limites à acção da Comunidade decorrentes do artigo 5.º CE.

173. Assegurar o equilíbrio entre o respeito pelo artigo 47.º UE e pelo artigo 5.º CE pressupõe, sempre que uma medida seja susceptível de integrar os objectivos da PESC e de contribuir igualmente para a realização dos objectivos socioeconómicos da política comunitária de desenvolvimento, que se determine, atento o conteúdo e a finalidade dessa medida, o seu objectivo principal.

174. Essa diligência foi, assim, levada a cabo pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, já referido, no qual, há que recordar, anulou, nomeadamente, os artigos 2.º a 7.º da decisão-quadro 203/80/JAI, embora estes visassem uma harmonização parcial das legislações penais dos Estados-Membros [73], na medida em que a análise da sua finalidade e do seu conteúdo demonstraram que tinham «por *objecto principal* a protecção do ambiente» [74].

175. A leitura combinada dos artigos 47.º UE e 5.º CE deve, igualmente, levar a admitir que, se uma acção da União Europeia tem por objecto principal (e, naturalmente, *a fortiori*, exclusivo) a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, contribuindo indirectamente para o desenvolvimento socioeconómico de Estados em desen-

72 — Antes da atribuição formal de uma competência própria à Comunidade em matéria de desenvolvimento, o Tribunal de Justiça decidiu, a propósito da aplicação do sistema de preferências pautais generalizadas a certos produtos originários de países em desenvolvimento, que, embora esse sistema fosse a expressão de uma nova concepção das relações comerciais, que dá grande importância a objectivos de desenvolvimento, a «ligação com os problemas do desenvolvimento» não faziam com que um determinado acto escapasse ao âmbito da política comercial comum: v. acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.os 18 e 20).

73 — Acórdão já referido, n.º 47.

74 — *Idem* (n.º 51) (o sublinhado é meu).

volvimento, não se verifica uma invasão de competências comunitárias.

176. Em contrapartida, se os dois objectivos da medida se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indirecto relativamente ao outro [75], a natureza particular das relações entre a União Europeia e a Comunidade deveria levar a conceder prioridade à base jurídica comunitária porquanto, no quadro dessas relações, parece-me particularmente difícil, senão impossível no estado actual do direito da União Europeia, admitir o recurso a uma dupla base jurídica sem violar o artigo 47.º UE [76].

75 — De acordo com o critério desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça: v., a este respeito, acórdão de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Parlamento e Conselho (C-178/03, Colect., p. I-107, n.os 42 e 43 e jurisprudência aí indicada).

76 — Saliente-se que, no âmbito do Tratado CE, o recurso a duas bases jurídicas é excepcional e não é possível quando, apesar do carácter indissociável dos objectivos prosseguidos pelo acto em causa, exista incompatibilidade entre os procedimentos previstos para cada uma delas e/ou quando a cumulação de bases jurídicas seja susceptível de lesar os direitos do Parlamento: v. acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (já referido, n.º 57 e jurisprudência aí indicada). Num processo relativo à repartição de competências entre o primeiro e o segundo pilar da União Europeia, a cumulação de duas bases jurídicas parece ser igualmente impossível por causa das diferentes exigências procedimentais colocadas no quadro do título V do Tratado UE e no do título XX do Tratado CE. Assim, enquanto uma Acção comum que prossiga um objectivo da PESC é, em princípio, adoptada apenas pelo Conselho, decidindo por unanimidade (salvo em caso de aplicação do artigo 23.º, n.º 2, UE), em contrapartida, em matéria de cooperação para o desenvolvimento, o artigo 179.º, n.º 1, CE, prevê que «as medidas necessárias para a prossecução dos objectivos a que se refere o artigo 177.º [CE]» são adoptadas pelo Conselho, decidindo de acordo com o procedimento designado de «co-decisão». Podemos, igualmente, duvidar que os procedimentos seguidos para a adopção de decisões que atribuam um apoio financeiro e/ou técnico, e assentes em actos de carácter geral num pilar ou no outro, possam ser conciliados, uma vez que, no quadro do título V do Tratado UE, a competência para a adopção dessas decisões pertence ao Conselho, ao passo que, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, incumbirá à Comissão adoptar medidas de assistência financeira e/ou técnica.

iii) O combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e a cooperação para o desenvolvimento

177. As apreciações que acabam de ser expostas já permitem perceber que deve ser rejeitada a exclusão total do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre do campo de aplicação da política comunitária da cooperação para o desenvolvimento.

178. Com efeito, esta matéria, à semelhança do combate à droga ou da eliminação de minas, não está, *a priori,* excluída do âmbito das medidas unilaterais ou dos acordos celebrados entre a Comunidade e países terceiros em matéria de cooperação para o desenvolvimento, desde que as acções desenvolvidas ou previstas tenham por objecto principal a cooperação para o desenvolvimento, contribuindo para a realização dos objectivos socioeconómicos desta política.

179. Afigura-se-me que esta apreciação encontra apoio nas iniciativas das instituições da União Europeia relativas ao combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

180. Durante o período da Guerra Fria, vários Estados acumularam existências muito importantes de armas convencionais que, no fim da Guerra Fria, e por diversas razões relativas, em particular, à deliquescência das estruturas estaduais, alimentaram os principais conflitos armados dos anos 90 [77].

181. Em 26 de Junho de 1997, alguns dias depois de o Conselho Europeu de Amesterdão, o Conselho da União Europeia adoptou a primeira iniciativa, de natureza política, da União Europeia no domínio do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre sob a forma de um «programa para a prevenção do tráfico ilícito de armas convencionais e o combate a esse tráfico» [78] (a seguir «programa de 1997»). O programa de 1997, que respondia a várias resoluções adoptadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas [79], incluía um capítulo interno dirigido aos Estados-Membros, incitando-os a intensificar os seus esforços colectivos para prevenir e lutar contra o tráfico dessas armas no seu território [80], e um capítulo externo que referia, nomeadamente, que a Comunidade e os Estados-Membros, nos limites das respectivas competências, tomariam as medidas concertadas para ajudar outros países, por um lado, a prevenir o tráfico ilícito de armas e, por outro lado, em especial em situações «pós-conflito» e sempre que se verifique um nível mínimo de segurança e de estabilidade, a pôr termo à circulação e ao tráfico ilícito de armas [81]. Entre as medidas de ajuda previstas no capítulo externo do programa de 1997 constavam a adopção e o reforço, consoante o caso, de um conjunto adequado de leis e medidas administrativas destinadas a regulamentar e a controlar efectivamente as transferência de armas, a implementação de programas de recolha, resgate e destruição de armas, a implementação de programas de educação destinados a estimular a tomada de consciência entre a população local das consequências negativas do tráfico ilícito de armas e a promoção da integração dos antigos combatentes na vida civil.

77 — V., a este respeito, a análise desenvolvida nos n.os 1 a 8 da Estratégia da União Europeia de combate à acumulação e ao tráfico ilícito de armas ligeiras e de pequeno calibre e respectivas munições, adoptada pelo Conselho Europeu reunido em 15 e 16 de Dezembro de 2005 (Doc. n.º 5319/06 PESC 31). De acordo com este documento, mais de 600 milhões de armas ligeiras estavam em circulação no mundo e, nos 49 conflitos armados mais relevantes dos anos 90, 47 foram levados a cabo tendo armas ligeiras e de pequeno calibre como armas principais. De acordo com um estudo que data de Maio de 2004, entre 8 a 10 milhões de armas ligeiras estariam em circulação ilicitamente na África Ocidental (v. Bah, A. — *Mise en oeuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, documento de trabalho do grupo de trabalho sobre armas ligeiras, comité coordenador canadiano para a consolidação da paz, Ploughshares, Ontario, 2004, p. 3. Este documento está disponível no seguinte endereço da internet: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf.

78 — O texto deste programa está disponível no seguinte endereço da internet: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — O programa de 1997 refere, nomeadamente, as resoluções 51/45 F relativa às «medidas destinadas a travar a transferência e o emprego ilícitos de armas clássicas», 51/45 L relativa à «assistência aos Estados para impedir a circulação ilícita e a recolha de armas pequenas» e 51/45 N relativa à «consolidação da paz graças a medidas concretas de desarmamento», as três adoptadas na 79ª sessão plenária de 10 de Dezembro de 1996. Nesta última resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas afirmou estar «convencida de que uma abordagem global e integrada relativamente a certas medidas concretas de desarmamento, nomeadamente o controlo das armas de pequeno calibre e das armas ligeiras, é, frequentemente, uma condição necessária à manutenção e à consolidação da paz e da segurança e constitui, assim, a base de todo o processo efectivo de reconstrução e de desenvolvimento económico e social».

80 — N.º 1 do programa de 1997.

81 — N.os 2 e 3 do programa de 1997.

182. O programa de 1997 foi completado e reforçado pela Acção Comum 1999/34/PESC do Conselho, de 17 de Dezembro de 1998, já referida, relativa à contribuição da União Europeia para o combate à acumulação e à proliferação desestabilizadoras de armas ligeiras e de pequeno calibre, que foi substituída, em 2002, pela acção comum controvertida.

183. Foram adoptadas pela União Europeia várias acções regionais específicas aplicando a Acção Comum 1999/34/PESC [82], principalmente sob a forma de contributos financeiros e de apoios técnicos para a recolha e a destruição de armas ligeiras e de pequeno calibre [83].

184. Em 21 de Maio de 1999, recordando a Acção Comum 1999/34/PESC, já referida, o Conselho adoptou uma resolução sobre armas ligeiras na qual realçava que a proliferação de armas de pequeno calibre e a insuficiência de controlos alimentaram os conflitos internos ou intra-estaduais, tornando-se um obstáculo ao desenvolvimento económico e social pacífico [84] e «recomend[ava] que, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, a Comunidade e os Estados-Membros dediquem uma atenção particular às medidas destinadas», nomeadamente, a «incluir a questão das armas de pequeno calibre no diálogo político com os Estados ACP e os outros parceiros da [União Europeia] na

82 — Decisão 1999/730/PESC do Conselho, de 15 de Novembro de 1999, que executa a Acção comum 1999/34/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras no Cambodja (JO L 294, p. 5), Decisão 1999/845/PESC do Conselho, de 17 de Dezembro de 1999, que executa a Acção comum 1999/34/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras em Moçambique (JO L 326, p. 73), Decisão 2000/803/PESC do Conselho, de 14 de Dezembro de 2000, que executa a Acção comum 1999/34/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras na Ossécia do Sul (JO L 326, p. 1), Decisão 2001/200/PESC do Conselho, de 12 de Março de 2001, que executa a Acção comum 1999/34/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras na América Latina e nas Caraíbas (JO L 72, p. 1), e Decisão 2001/850/PESC do Conselho, de 29 de Novembro de 2001, que executa a Acção comum 1999/34/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras na Albânia (JO L 318, p. 1).

83 — Tal como a Decisão 1999/845/PESC, pela qual a União Europeia atribuiu um contributo, sob a forma de uma ajuda financeira, para a localização, a recolha e a destruição de armas em Moçambique através de operações transfronteiriças levadas a cabo conjuntamente pela polícia sul-africana e pela polícia moçambicana (operação Rachel), a Decisão 2000/803/PESC, que atribui uma ajuda, sob a forma de equipamento, às forças policiais locais na Ossécia do Sul encarregadas do controlo, da recolha e da destruição de armas ligeiras e de pequeno calibre nessa região e, em menor medida, a Decisão 1999/730/PESC, que atribui um contributo financeiro e um apoio técnico ao Governo cambodjano, nomeadamente para elaborar legislação e regulamentação adequadas relativamente à posse, detenção, utilização, venda e transferências de armas e munições, para desenvolver processos de entrega voluntária de armas de pequeno calibre e para a detecção e destruição de armas de pequeno calibre excedentárias, bem como para apoiar os programas da sociedade civil destinados a sensibilizar o público para os problemas relacionados com as armas ligeiras e de pequeno calibre, e a Decisão 2001/850/PESC, que atribui um apoio financeiro para o programa de controlo de armas ligeiras e de pequeno calibre na Albânia adoptado sob a égide do programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e que contribui, em especial, para a promoção da recolha de armas nesse Estado. Através da Decisão 2001/200/PESC, a União Europeia atribuiu um contributo financeiro para os projectos do Centro Regional das Nações Unidas para a paz, o desarmamento e o desenvolvimento na América Latina e nas Caraíbas, sediado em Lima, destinados à formação dos serviços aduaneiros e das polícias locais.

84 — N.º 1 da resolução. O texto completo da resolução está disponível no seguinte endereço da internet: http://grip.org/bdg/g1786.html

cooperação para o desenvolvimento, *conferir um apoio no quadro da cooperação para o desenvolvimento aos países que desejem beneficiar de ajuda com vista a limitar ou eliminar os excedentes de armas de pequeno calibre, e prever outras medidas de incentivo destinadas a encorajar a entrega voluntária dessas armas e a sua destruição»*, bem como «*prever, eventualmente, um apoio destinado a reforçar as instituições governamentais e a legislação em causa com vista a um melhor controlo das armas de pequeno calibre. As primeiras intervenções poderiam dizer respeito [...] à África Ocidental (CEDEAO) onde foram realizados progressos significativos e onde um quadro foi preparado e adoptado para combater a proliferação de armas de pequeno calibre*» [85]. O Conselho pedia igualmente que, para assegurar uma abordagem coordenada e complementar, fosse garantida, ao nível comunitário, a coerência das actividades da União Europeia relativas às armas de pequeno calibre, nomeadamente na perspectiva da PESC [86].

185. O programa de 1997 e a resolução do Conselho de 21 de Maio de 1999 demonstram que o Conselho não excluiu a possibilidade de a Comunidade levar a cabo acções destinadas a combater a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre, no limite das competências que lhe são atribuídas em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

186. À luz destes documentos elaborados pelo Conselho, parece pouco coerente sustentar, como fazem o Conselho e os Governos intervenientes no Tribunal de Justiça, com excepção do Governo neerlandês, que a matéria do combate às armas ligeiras e de pequeno calibre não integra, em caso algum, a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento.

187. Parece-me, igualmente, que o artigo 11.º, n.º 3, do Acordo de Cotonu, cuja interpretação e âmbito foram amplamente discutidos entre as partes no presente litígio, embora não torne explícita a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, não pode, contudo, ser interpretado de forma a excluir qualquer acção da Comunidade destinada a apoiar o «combate à acumulação excessiva e incontrolada de armas de pequeno calibre e de armas ligeiras».

188. Em contrapartida, como admite a Comissão, a simples menção desta matéria no Acordo de Cotonu também não significa que a União Europeia não tenha qualquer competência para adoptar medidas e acções destinadas a combater a proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

189. A delimitação das competências respectivas da Comunidade e da União Europeia passa, então, definitivamente, pela

85 — N.º 7 da resolução (o sublinhado é meu).
86 — N.º 9 da resolução.

identificação do objecto da medida em causa, consoante prossiga um objectivo, exclusivo ou principal, de manutenção da paz e/ou de reforço da segurança internacional, integrando, assim, a PESC, ou de desenvolvimento socioeconómico, integrando desse modo a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. Esta abordagem é igualmente confirmada pelas notas explicativas relativas ao capítulo da PESC no orçamento geral da União Europeia para o ano de 2004, que, apesar do seu carácter indicativo, revelam que tanto a Comunidade como a União Europeia, esta última actuando ao abrigo do título V do Tratado UE, podem adoptar acções, de acordo com as suas respectivas competências, para combater a acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre.

190. Além disso, contrariamente ao que o Governo francês referiu na audiência, não creio que, no presente processo, se possa deduzir do artigo 3.º do Regulamento n.º 1717/2006 a exclusão sistemática do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre do âmbito da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento [87].

191. O artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento prevê a possibilidade de ser concedida uma assistência comunitária técnica e financeira para responder, nomeadamente, a uma situação de urgência, de crise ou de crise emergente ou a uma situação que ameace transformar-se num conflito armado ou desestabilizar gravemente o país ou países terceiros em questão. O seu n.º 2 enumera os domínios abrangidos pela assistência técnica e financeira *supra* referida. A este respeito, o artigo 3.º, n.º 2, alínea i), primeiro parágrafo, refere «o apoio a medidas destinadas a fazer face, no quadro das políticas comunitárias e dos seus objectivos, ao impacto na população civil do uso e acesso ilícitos a armas de fogo. Tal apoio limitar-se-á a actividades de supervisão, assistência às vítimas, sensibilização da opinião pública e desenvolvimento de competências jurídicas e administrativas e boas práticas». O segundo parágrafo desta disposição, na qual insiste o Governo francês, determina que «[a] assistência será prestada apenas na medida indispensável para restabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento social e económico das populações em causa em situações de crise ou de crise emergente, nos termos do n.º1. Não incluirá o apoio a medidas destinadas a combater a proliferação de armas».

192. Ora, há que salientar que, quando da adopção deste acto, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007, o Conselho e a Comissão adoptaram uma declaração comum nos termos da qual convencionaram, nomeadamente, que nenhuma disposição do Regulamento [n.º 1717/2006] deve ser «interpretada de modo a prejudicar as posições adoptadas no processo [C-]91/05» e

87 — Saliente-se que este argumento, mesmo tendo sido apresentado apenas na audiência e se refira a um acto comunitário posterior à apresentação da petição inicial, devia ser declarado admissível, uma vez que visa contestar a competência da Comunidade para adoptar medidas no domínio do combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre, questão de ordem pública e que, consequentemente, pode ser suscitada oficiosamente pelo juiz comunitário.

que «[e]nquanto o Tribunal de Justiça não tiver tomado uma decisão nesse processo, a Comissão não adoptará medidas ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, alínea i)» desse regulamento, podendo o âmbito de aplicação desse artigo ser eventualmente revisto com base numa proposta da Comissão e à luz do acórdão do Tribunal de Justiça no presente processo [88].

193. Em todo o caso, se fosse necessário interpretar o artigo 3.º, n.º 2, alínea i), segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1717/2006, este apenas exclui o apoio a medidas destinadas a combater a proliferação de armas no que concerne à ajuda comunitária em resposta a situações de crise ou de crise emergente, mas não quando se trate de medidas comunitárias que contribuam para a realização dos objectivos socioeconómicos da cooperação para o desenvolvimento, pois, nomeadamente, a assistência a que o Regulamento n.º 1717/2006 se refere só é prestada, nos termos do n.º 1 do seu artigo 2.º, na medida em que não possa ser proporcionada ao abrigo de outros instrumentos comunitários de assistência externa, que incluem necessariamente os instrumentos geográficos de cooperação para o desenvolvimento, como o Acordo de Cotonu. Ora, como já se indicou, esse acordo não obsta a que a Comunidade possa adoptar medidas destinadas a contribuir para o combate à proliferação das armas ligeiras e de pequeno calibre.

88 — Documento n.º 14010/06, CODEC 1113, PESC 966, de 27 de Outubro de 2006, p. 1.

194. Atendendo a este conjunto de razões, considero que o combate à acumulação excessiva de armas ligeiras e de pequeno calibre não fica de fora, enquanto tal, da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, antes a podendo integrar quando uma medida que contribua para este combate tenha por objecto, exclusivo ou principal, a cooperação para o desenvolvimento contribuindo para realizar os objectivos de desenvolvimento socioeconómico desta cooperação.

195. Cabe, agora, analisar a legalidade da decisão impugnada e da acção comum controvertida.

3. Quanto à legalidade da decisão impugnada e da acção comum controvertida

196. À luz, nomeadamente, do acórdão de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, já referido, e como já assinalei, para determinar se, ao adoptar a decisão impugnada, o Conselho invadiu as competências da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, violando o artigo 47.º UE, há que verificar se, considerando a sua finalidade e o seu conteúdo, esta decisão tinha, pelo menos, por objecto principal a cooperação para o desenvolvimento.

197. Quanto à finalidade da decisão impugnada, importa recordar que o seu primeiro considerando especifica que a acumulação e proliferação excessivas e descontroladas de armas ligeiras e de pequeno calibre constituem uma ameaça para a paz e a segurança e reduzem as perspectivas de desenvolvimento sustentável.

198. O seu segundo considerando dispõe que a União Europeia tenciona actuar no âmbito das instâncias internacionais competentes a fim de promover medidas que instalem a confiança. Sublinha que «nesta perspectiva, a presente decisão [se] destina a dar aplicação à citada acção comum» controvertida. Este considerando deve ser interpretado à luz da parte inicial do preâmbulo da decisão impugnada que se refere ao artigo 3.º da acção comum controvertida, disposição que menciona, aliás, a aprovação de medidas de confiança.

199. Nos termos do artigo 3.º da acção comum controvertida, na prossecução dos objectivos da acção comum controvertida, «a União Europeia visará a formação de um consenso nas instâncias internacionais relevantes e, se necessário, *a nível regional, para concretizar os seguintes princípios* e medidas destinados *a prevenir a continuação da acumulação* desestabilizadora de armas de pequeno calibre» [89]. Entre os princípios e medidas referidas no artigo 3.º constam, alínea a), «[u]m compromisso por parte de todos os países de apenas importar e deter armas de pequeno calibre indispensáveis para as suas legítimas necessidades de segurança, a um nível consentâneo com os legítimos requisitos de defesa e segurança», alínea b), «[u]m compromisso por parte dos países exportadores de apenas fornecerem armas de pequeno calibre aos governos [...] de acordo com os critérios internacionais e regionais [restritivos]», alínea c), «[u]m compromisso por parte de todos os países, de apenas produzir armas de pequeno calibre para os efeitos referidos na alínea a) ou para as exportações previstas na alínea b)» e, alínea e), «[a] aprovação de medidas geradoras de confiança, incluindo medidas destinadas a promover uma maior transparência e abertura, através da manutenção de registos regionais sobre armas de pequeno calibre e do intercâmbio regular das informações disponíveis sobre exportações, importações, produção e detenção de armas de pequeno calibre, e sobre a legislação nacional em matéria de armas, bem como através de consultas entre as partes relevantes sobre as informações trocadas».

200. Há que recordar que a Comissão não contesta, de forma alguma, que o artigo 3.º da acção comum controvertida, tal como a maioria das outras disposições do título I desse acto, pertence ao domínio da PESC [90].

89 — O sublinhado é meu. Importa recordar que a expressão «armas de pequeno calibre» utilizada no dispositivo da acção comum controvertida abrange «as armas ligeiras» (v. n.º 9, *supra*).

90 — V. n.º 59, *supra*.

201. Saliente-se, de novo, que a assistência a prestar pela União Europeia, prevista na decisão impugnada, respeita, essencialmente, à transformação da moratória sobre armas ligeiras da CEDEAO em convenção regional de carácter vinculativo.

202. A moratória em causa, adoptada pela CEDEAO em Outubro de 1998, diz respeito à importação, exportação e fabrico de armas ligeiras nos Estados-Membros da CEDEAO. O preâmbulo da moratória sublinha que a circulação de armas ligeiras constitui um factor desestabilizador para os Estados-Membros da CEDEAO e uma ameaça para a paz e para a segurança dos povos [91].

203. Ao apoiar a transformação desta iniciativa política da CEDEAO em convenção regional vinculativa, a decisão impugnada confere, assim, o seu apoio à prevenção de uma nova acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre na África Ocidental susceptível de desestabilizar (ainda mais) esta região, em aplicação do artigo 3.º da acção comum controvertida.

204. A decisão impugnada tem, por isso, como objectivo, de forma concreta e directa, apoiar os esforços da CEDEAO no combate à insegurança que resultaria de uma nova acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre na África Ocidental. Consequentemente, a finalidade da decisão impugnada parece ser, principalmente, se não exclusivamente, de ordem securitária.

205. É verdade que a segurança é, há que admiti-lo, uma condição necessária para o desenvolvimento [92]. Porém, contrariamente ao que sugere a Comissão, a simples constatação, no primeiro considerando da decisão impugnada, de que a acumulação e a proliferação excessiva e incontrolada de armas ligeiras e de pequeno calibre reduzem as perspectivas de desenvolvimento sustentável, não significa que a decisão impugnada vise suportar um projecto que tende, directamente e/ou principalmente, a melhorar as condições humanas e/ou socioeconómicas das populações dos Estados africanos em questão.

206. Pelo contrário, este último objectivo parece mais longínquo e, em todo o caso, indirecto e secundário relativamente ao

91 — Segundo considerando da moratória sobre as transferências e o fabrico de armas ligeiras na África Ocidental, já referida.

92 — Como, aliás, é recordado nos pontos I e III da Estratégia da União Europeia de combate à acumulação e ao tráfico ilícito de armas ligeiras e de pequeno calibre e respectivas munições, já referido, em relação à Estratégia Europeia de Segurança, adoptada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003.

da preservação da segurança regional dos Estados-Membros da CEDEAO.

207. Quanto ao conteúdo da decisão impugnada, há que recordar que esta fixa uma contribuição financeira e uma assistência técnica de 515 000 EUR por um período de doze meses para a criação da célula de armas ligeiras no âmbito do Secretariado Técnico da CEDEAO e a transformação moratória sobre as transferências e o fabrico de armas ligeiras da CEDEAO numa convenção juridicamente vinculativa.

208. É verdade que, como sublinha a Comissão, uma contribuição financeira e uma assistência técnica constituem instrumentos típicos utilizados no quadro da ajuda ao desenvolvimento.

209. Contudo, afigura-se-me que este argumento ignora a circunstância de que, para integrarem a cooperação e a ajuda ao desenvolvimento, tais instrumentos devem visar precisamente o desenvolvimento. Por outras palavras, o simples facto de recorrer a um instrumento financeiro, como uma ajuda, não significa automaticamente que essa ajuda seja da competência comunitária em matéria de cooperação para o desenvolvimento; é necessário, além disso, que possa beneficiar da qualificação de «ajuda ao desenvolvimento». Além disso, nenhuma disposição do Tratado UE proíbe o recurso a um instrumento financeiro ou a uma assistência técnica no quadro do título V do referido Tratado. De resto, a própria Comissão admitiu-o e a prática decisória da União Europeia fornece vários exemplos desse tipo [93].

210. De uma forma geral, parece-me que, quando uma decisão fixa uma contribuição financeira e uma assistência técnica a um Estado terceiro ou, como no caso em apreço, a uma organização de cooperação regional, o exame do conteúdo dessa decisão, contrariamente ao de uma medida de tipo normativo, está amplamente subordinado à verificação do objectivo prosseguido por essa decisão.

211. Na verdade, uma contribuição financeira e uma assistência técnica são, em si mesmas, neutras e, em minha opinião, é apenas atendendo aos fins que prosseguem que podem pertencer ou à cooperação para o desenvolvimento ou à PESC.

212. Ora, como se concluiu, a finalidade prosseguida pela decisão impugnada, à luz da acção comum controvertida é, pelo menos principalmente, de ordem securitária. Além disso, o facto de, como a Comissão sustentou, a decisão impugnada apoiar o reforço institucional, em especial através da criação de uma célula de armas

93 — V., nomeadamente, decisões já referidas na nota 83, *supra*.

ligeiras no âmbito do Secretariado Técnico da CEDEAO, não põe em causa esta apreciação, porquanto o reforço das administrações públicas, independentemente de serem nacionais, regionais ou internacionais, não pode constituir um fim em si mesmo, antes devendo, para se integrar na cooperação para o desenvolvimento, prosseguir um objectivo de desenvolvimento [94].

213. Nestas condições, a decisão impugnada não se integra na cooperação para o desenvolvimento, mas prossegue, pelo menos principalmente, os objectivos enunciados no artigo 11.º, n.º 1, UE, em particular os referentes à manutenção da paz e ao reforço da segurança internacional, objectivos que, a Comissão não o contesta, não correspondem a uma das atribuições cometidas à Comunidade [95].

214. O facto de a Comissão afirmar que previa uma assistência (à primeira vista) análoga à adoptada pela decisão impugnada não modifica este entendimento. Para além de que uma tal iniciativa não modifica a repartição de competências entre a Comunidade e a União Europeia, também os documentos citados pela Comissão em apoio da sua tese não demonstram que a Comunidade se comprometeu a financiar um projecto cujo conteúdo é idêntico ou análogo ao visado pela decisão impugnada.

215. Há que sublinhar que os pontos relevantes da estratégia de cooperação regional e o programa indicativo regional para a África Ocidental, assinados a 19 de Fevereiro de 2003, nos termos do Acordo de Cotonu, entre, nomeadamente, a CEDEAO e a Comissão [96], referidos por esta em apoio da sua argumentação, recordam, por um lado, de forma tão-só descritiva, a importância do controlo do tráfico de armas ligeiras na região onde existe uma moratória sobre a exportação e a importação apoiada pelas Nações Unidas [97] e, por outro lado, que uma assistência «*será prevista* em apoio da das Nações Unidas para […] a *implementação* da moratória sobre a importação, exportação e fabrico de armas ligeiras» [98].

216. Ora, quanto a este último ponto, e independentemente da questão da repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade quanto ao financiamento desses projectos, prever o apoio à *implementação* da moratória não deverá ser equiparado ao

94 — V., neste sentido, n.º 63 das conclusões da advogada-geral J. Kokott, apresentadas em 22 de Maio de 2007 (processo Parlamento/Comissão, C-403/05, ainda pendente).

95 — V., igualmente, n.º 159, *supra*.

96 — Anexo IV da petição. As modalidades de preparação e adopção das estratégias de cooperação e dos programas indicativos estão especificadas no anexo IV do Acordo de Cotonu. De acordo com o artigo 10.º, n.º 2, deste anexo, os programas indicativos regionais serão adoptados de comum acordo entre a Comunidade e os Estados ACP em questão.

97 — Secção 2.3, p. 19 do documento.

98 — Secção 6.4.1, p. 40 do documento.

apoio à transformação dessa moratória numa convenção juridicamente vinculativa.

217. De facto, tanto se pode ter razoavelmente em vista, no âmbito da implementação da moratória, medidas susceptíveis de prosseguir, principalmente, objectivos de desenvolvimento humano e socioeconómicos, como o apoio a iniciativas locais para a sensibilização das populações em questão relativamente à circulação excessiva de armas, ao contributo para projectos destinados a dissuadir o fabrico artesanal de armas ligeiras e/ou a sua substituição pela produção de bens de consumo, ou mesmo o apoio a programas de resgate de armas junto das populações locais ou ao fornecimento de alimentos contra a entrega de armas ligeiras e de pequeno calibre, como, inversamente, o apoio à transformação de uma moratória como a da CEDEAO numa convenção vinculativa prossegue, como já foi referido, pelo menos principalmente, um objectivo de reforço da segurança regional e internacional.

218. O entendimento exposto no n.º 213, *supra,* também não é infirmado pela menção no artigo 4.º, n.º 2, da decisão impugnada, que retoma, quase à letra, a redacção do artigo 9.º, n.º 1, da acção comum controvertida, segundo a qual os relatórios periódicos «sobre a coerência das actividades da União Europeia no domínio das armas ligeiras e de pequeno calibre, tendo em conta especialmente as *suas* políticas em matéria de desenvolvimento», são apresentados pela Presidência da União e pela Comissão [99].

219. Na verdade, por um lado, esta constatação está em conformidade com a repartição de competências entre a União e a Comunidade Europeia em matéria de combate à acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre, ao reconhecer que, como já acima analisei, esta matéria é susceptível de cair no âmbito de aplicação da cooperação para o desenvolvimento, desde que as medidas que são adoptadas ou projectadas tenham por objecto principal a cooperação para o desenvolvimento, ou seja, que visem o desenvolvimento socioeconómico das populações em questão. É, de resto, igualmente neste sentido que se deve interpretar o artigo 7.º, n.º 2, da acção comum controvertida, que determina que «o Conselho aprovará os princípios, as modalidades e o financiamento desses projectos [...] *sem prejuízo* das contribuições bilaterais dos Estados-Membros e *das actividades da Comunidade*», bem como o seu artigo 8.º, segundo o qual, recordo-o, o «Conselho *toma nota* da intenção da Comissão de dirigir a sua acção no sentido de alcançar os objectivos e prioridades [da] acção comum [controvertida], *quando*

99 — O sublinhado é meu.

adequado, através de medidas comunitárias pertinentes» [100].

220. Por outro lado, não há dúvida de que, contrariamente ao que dá a entender a Comissão, as expressões «União Europeia» e «suas políticas de desenvolvimento» que figuram no artigo 4.º, n.º 2, da decisão impugnada e no artigo 9.º, n.º 1, da acção comum controvertida, não se referem à União Europeia quando age no âmbito do título V do Tratado UE, mas, pelo contrário, constituem, tendo em conta igualmente a referência à necessidade de assegurar «a coerência das actividades», um reenvio explícito para a obrigação geral, formulada no artigo 3.º UE, que, inserida nas disposições comuns do Tratado UE e dirigindo-se, pois, à União Europeia enquanto «fachada» de três pilares, a instiga a zelar, em especial, «pela coerência do *conjunto* da sua acção externa no âmbito das políticas que adoptar em matéria de relações externas, *de segurança*, de economia e de *desenvolvimento*» [101].

221. Com base no conjunto destas considerações, entendo que a decisão impugnada não podia ser adoptada pela Comunidade ao abrigo do título XX do Tratado CE. Além disso, a acção comum controvertida não deve ser declarada inaplicável no presente caso, pois autorizou o Conselho a adoptar a decisão impugnada, violando o artigo 47.º UE. Consequentemente, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente o recurso.

V — Quanto às despesas

222. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação da Comissão e devendo esta, em minha opinião, ser considerada vencida, entendo, pois, que deverá ser condenada nas despesas.

223. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Reino da Dinamarca, o Reino de Espanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e o Reino da Suécia, bem como o Parlamento, suportarão as respectivas despesas.

100 — O sublinhado é meu.
101 — O sublinhado é meu.

VI — Conclusão

224. Tendo em conta as considerações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça decida da seguinte forma:

«1) O recurso é julgado improcedente.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

3) O Reino da Dinamarca, o Reino de Espanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino da Suécia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como o Parlamento Europeu, suportarão as suas próprias despesas.»