Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 19 de maio de 2022 [1]

Processo C-24/20

Comissão Europeia
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Decisão (UE) 2019/1754 — Adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às denominações de origem e às indicações geográficas — Autorização concedida aos Estados-Membros de aderir ao referido Ato a par da União — Falta de proposta da Comissão — Poder de o Conselho alterar a proposta da Comissão — Competência externa exclusiva da União — Artigo 13.º, n.º 2, e artigo 17.º, n.º 2, TUE — Artigo 2.º, n.º 1, artigo 218.º, n.º 6, e artigo 293.º, n.º 1, TFUE»

I. Introdução

1. Os americanos dizem que se algo se parece com um pato, nada como um pato e grasna como um pato, é um pato. Na realidade, a qualificação dos elementos presentes diante dos nossos olhos, por mais evidente que possa parecer à primeira vista, pode ser sempre objeto de debate. Tanto mais no que respeita aos conceitos abstratos.

2. Assim, no presente processo, a Comissão Europeia põe em causa a competência do Conselho da União Europeia para alterar, em conformidade com o artigo 293.º, n.º 1, TFUE, a sua proposta de um ato jurídico da União com o fundamento de que a alteração introduzida pelo Conselho excede os limites de uma alteração. Em substância, a Comissão apresenta ao Tribunal de Justiça uma alteração da proposta efetuada pelo Conselho e, como René Magritte, salienta: «Isto não é uma alteração». É esta última conclusão que está sujeita à apreciação do Tribunal de Justiça no presente processo.

II. Quadro jurídico

3. O presente processo é referente a dois tratados internacionais administrados pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

[1] Língua original: francês.

A. Acordo de Lisboa

4. O Acordo de Lisboa relativo à proteção das denominações de origem e ao seu registo internacional é um tratado que foi assinado em 31 de outubro de 1958, revisto em Estocolmo em 14 de julho de 1967 e alterado em 28 de setembro de 1979 [2] (a seguir «Acordo de Lisboa»). Constitui um acordo particular, na aceção do artigo 19.º da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial de 20 de março de 1883 (a seguir «Convenção de Paris»), ao qual qualquer Estado Parte nesta Convenção pode aderir [3].

5. Sete Estados-Membros da União Europeia são partes no Acordo de Lisboa, a saber, a República da Bulgária, a República Checa, a República Francesa, a República Italiana, a Hungria, a República Portuguesa e a República Eslovaca [4]. Em contrapartida, a União não é parte neste Acordo, ao qual só podem aderir Estados.

6. Segundo o artigo 1.º do Acordo de Lisboa, os países aos quais este Acordo se aplica constituem-se em União Particular (a seguir «União Particular»), no âmbito da União para a Proteção da Propriedade Industrial, instituída pela Convenção de Paris, e obrigam-se a proteger, nos seus territórios e nos termos deste Acordo, as denominações de origem dos produtos dos outros países desta União Particular, reconhecidas e protegidas como tal no país de origem e registadas na Secretaria Internacional da OMPI.

B. Ato de Genebra

7. Em 20 de maio de 2015, uma conferência diplomática adotou o Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às denominações de origem e às indicações geográficas [5] (a seguir «Ato de Genebra»), que revê o Acordo de Lisboa. Ao contrário deste Acordo, o Ato de Genebra prevê, no seu artigo 28.º, n.º 1, alínea iii), a faculdade de as organizações intergovernamentais (a seguir «OIG») aderirem ao mesmo [6].

8. O artigo 22.º do Ato de Genebra contém disposições relativas à Assembleia da União Particular (a seguir «Assembleia»), que é composta pelas partes contratantes neste Ato e pelos Estados-Membros do Acordo de Lisboa. Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, desse Ato, a Assembleia lida, designadamente, com todos os assuntos relativos à manutenção e ao desenvolvimento da União Particular e à aplicação do referido Ato, altera os regulamentos, adota os regulamentos financeiros da União Particular e adota alterações aos artigos 22.º a 24.º e 27.º do mesmo Ato.

2 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 923, n.º 13172, p. 205.

3 Revista pela última vez em Estocolmo em 14 de julho de 1967 e alterada em 28 de setembro de 1979 *(Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, n.º 11851, p. 305).

4 Como salienta a Comissão, a assinatura e a celebração deste Acordo tiveram lugar quando, no que respeita à República Francesa e à República Italiana, a competência da União ainda não era considerada exclusiva e esses outros Estados ainda não eram membros da União. Três outros Estados-Membros (a República Helénica, o Reino de Espanha e a Roménia) assinaram o referido Acordo em 1958 e 1959, quando ainda não eram membros da União, mas não o ratificaram.

5 JO 2019, L 271, p. 15.

6 Desde que pelo menos um dos Estados-Membros da OIG seja parte na Convenção de Paris e que a OIG declare ter sido devidamente autorizada, de acordo com os seus procedimentos internos, a tornar-se parte no Ato de Genebra e que, ao abrigo do seu tratado constitutivo, aplica a legislação ao abrigo da qual uma indicação geográfica pode obter proteção ao nível regional. Estes requisitos estão preenchidos no que respeita à União Europeia.

9. O artigo 22.º, n.º 4, do Ato de Genebra, sob a epígrafe «Deliberações da Assembleia», dispõe:

«a) A Assembleia diligenciará no sentido de tomar as suas decisões por consenso.

b) Quando não for possível chegar a uma decisão por consenso, a decisão sobre o assunto em análise é sujeita a votação. Nesse caso:

(i) cada parte contratante que seja um Estado dispõe de um voto e vota apenas em seu próprio nome; e

(ii) qualquer parte contratante que seja uma [OIG] pode votar, em substituição dos respetivos Estados-Membros, dispondo para o efeito de um número de votos correspondente ao número dos seus Estados-Membros que sejam partes no presente ato. Nenhuma dessas [OIG] participa na votação se um dos respetivos Estados-Membros exercer o seu direito de voto, e vice-versa.

c) No que se refere a assuntos que digam respeito unicamente aos Estados abrangidos pelo [Acordo de Lisboa], as partes contratantes não abrangidas pelo mesmo não têm direito de voto, ao passo que, em assuntos respeitantes unicamente às partes contratantes, apenas estas últimas têm direito de voto.»

10. Nos termos do artigo 31.º do Ato de Genebra, sob a epígrafe «Aplicação do [Acordo de Lisboa]»:

«1) *[Relações entre Estados que são partes no presente ato e no [Acordo de Lisboa]* Apenas o presente ato é aplicável em matéria de relações mútuas entre os Estados que sejam parte no presente ato, bem como no [Acordo de Lisboa]. Contudo, no que se refere à inscrição no registo internacional de denominações de origem efetivas ao abrigo do [Acordo de Lisboa], os Estados devem conferir-lhes uma proteção não inferior à proteção prevista pelo [Acordo de Lisboa].

2) *[Relações entre Estados que são partes no presente ato e no [Acordo de Lisboa] e Estados que são partes no [Acordo de Lisboa], mas não no presente ato]* Qualquer Estado que seja parte, tanto no presente ato como no [Acordo de Lisboa], deve continuar a aplicar o [Acordo de Lisboa], consoante o caso, nas suas relações com os Estados que são partes no [Acordo de Lisboa], mas não no presente ato.»

11. Os regulamentos comuns ao abrigo do Acordo de Lisboa e do Ato de Genebra [7], adotados com fundamento no artigo 25.º do Ato de Genebra, preveem, na sua regra 7, um mecanismo que permite a proteção ao abrigo do Ato de Genebra, das denominações de origem registadas nos termos do Acordo de Lisboa em caso de adesão ao Ato de Genebra de um Estado parte no Acordo de Lisboa [8].

[7] O texto pertinente para o presente processo é o dos regulamentos comuns ao abrigo do Acordo de Lisboa e do Ato de Genebra adotado em 2 de outubro de 2018, TRT/LISBON/013.

[8] Este mecanismo figura igualmente noutras versões destes regulamentos.

III. Antecedentes do litígio

12. Na perspetiva da conferência diplomática convocada em Genebra de 11 a 21 de maio de 2015, com vista à apreciação e à adoção de um projeto de Acordo de Lisboa revisto, a Comissão adotou, em 30 de março de 2015, uma recomendação de decisão do Conselho que autorizava a abertura de negociações sobre um Acordo de Lisboa revisto relativo às denominações de origem e às indicações geográficas. Nesta recomendação, a Comissão convidou nomeadamente o Conselho a fundar a sua decisão no artigo 207.º e no artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, TFUE, tendo em conta a competência exclusiva atribuída à União pelo artigo 3.º, n.º 1, TFUE no domínio da política comercial comum.

13. Em 7 de maio de 2015, o Conselho adotou a Decisão 8512/15 que autorizava o início de negociações sobre um Acordo de Lisboa revisto relativo às denominações de origem e às indicações geográficas, no que respeita às matérias da competência da União Europeia. Ao contrário do que a Comissão tinha recomendado, esta decisão teve como fundamento o artigo 114.º e o artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, TFUE.

14. Com o seu Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (Acordo de Lisboa revisto)[9], o Tribunal de Justiça anulou a Decisão 8512/15 do Conselho, declarando que a negociação do Ato de Genebra se enquadra na competência exclusiva atribuída pelo artigo 3.º, n.º 1, TFUE à União no domínio da política comercial comum referida no artigo 207.º, n.º 1, TFUE[10].

15. Em 27 de julho de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Conselho sobre a adesão da União ao Ato de Genebra[11] (a seguir «proposta de decisão»), com base no artigo 207.º e no artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE. Tendo em conta a competência exclusiva da União, foi proposto que só a União aderisse a esse Ato.

16. Na sequência dos debates, o Conselho transmitiu ao Parlamento Europeu um projeto de decisão que previa, além da aprovação da adesão da União ao Ato de Genebra, a autorização de os Estados-Membros aderirem, se desejarem, a esse Ato (a seguir «autorização controvertida»). Em 16 de abril de 2019, o Parlamento aprovou este projeto de decisão.

17. A Comissão opôs-se ao projeto do Conselho. Numa declaração de 20 de setembro de 2019, a Comissão contestou a faculdade de autorizar todos os Estados-Membros que desejam fazê-lo a ratificar ou a aderir ao Ato de Genebra a par da União. Em contrapartida, a Comissão indicou estar disposta a aceitar que os sete Estados-Membros que eram partes no Acordo de Lisboa e que já tinham registado inúmeros direitos de propriedade intelectual ao abrigo deste Acordo fossem autorizados a aderir ao Ato de Genebra no interesse da União.

18. Em 7 de outubro de 2019, o Conselho adotou por unanimidade, em conformidade como artigo 293.º, n.º 1, TFUE, a Decisão (UE) 2019/1754[12] (a seguir «decisão impugnada»).

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, n.º 74.

[10] A Decisão 8512/15 foi depois substituída pela Decisão (UE) 2018/416 do Conselho, de 5 de março de 2018, que autoriza a abertura de negociações sobre um Acordo de Lisboa revisto relativo às denominações de origem e às indicações geográficas (JO 2018, L 75, p. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Decisão do Conselho, de 7 de outubro de 2019, sobre a adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às denominações de origem e às indicações geográficas (JO 2019, L 271, p. 12).

19. Nos termos dos considerandos 6, 8, 9 e 10 da decisão impugnada:

«(6) Para que a União possa exercer de forma adequada a sua competência exclusiva nas áreas abrangidas pelo Ato de Genebra e assumir funções no âmbito dos seus sistemas de proteção abrangentes relativos à proteção das denominações de origem e das indicações geográficas, a União deverá aderir ao Ato de Genebra e dele tornar-se parte contratante.

[…]

(8) A União deverá envidar esforços para regularizar a questão dos seus direitos de voto na [Assembleia], a fim de assegurar a sua participação efetiva nos processos decisórios, tendo em conta o artigo 22.º, n.º 4, alínea b), subalínea ii), do Ato de Genebra. É, por conseguinte, adequado que os Estados-Membros que desejam fazê-lo, também sejam autorizados a ratificar ou a aderir, conforme adequado, a par da União, ao Ato de Genebra no interesse da União.

(9) Ao mesmo tempo, tal permitirá assegurar a continuidade dos direitos decorrentes do facto de sete Estados-Membros serem atualmente membros da União Particular.

(10) A ratificação ou adesão por parte dos Estados-Membros deverá, no entanto, respeitar plenamente a competência exclusiva da União, e a União deverá continuar a ser responsável por assegurar o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações da União e dos Estados-Membros ao abrigo do Ato de Genebra.»

20. O artigo 1.º, primeiro parágrafo, desta decisão enuncia:

«É aprovada, em nome da União, a adesão da [União] ao [Ato de Genebra].»

21. O artigo 3.º da referida decisão prevê:

«Os Estados-Membros que desejem fazê-lo são autorizados a ratificar ou a aderir, conforme adequado, a par da União, ao Ato de Genebra no interesse da União e no pleno respeito da competência exclusiva da União.»

22. O artigo 4.º da mesma decisão dispõe:

«1. No âmbito da União Particular, a União e os Estados-Membros que ratifiquem ou adiram ao Ato de Genebra nos termos do artigo 3.º da presente decisão são representados pela Comissão, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, [TUE]. A União é responsável por assegurar o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações da União e dos Estados-Membros que ratifiquem ou adiram ao Ato de Genebra nos termos do artigo 3.º da presente decisão.

A Comissão efetuará todas as notificações pertinentes ao abrigo do Ato de Genebra em nome da União e desses Estados-Membros.

Em especial, a Comissão é designada como a autoridade competente a que se refere o artigo 3.º do Ato de Genebra, responsável por gerir a execução deste último no território da União e pelas comunicações com a Secretaria Internacional da OMPI ao abrigo do Ato de Genebra e dos regulamentos comuns ao abrigo do Acordo de Lisboa e do Ato de Genebra […].

2. O direito de voto na [Assembleia] é exercido pela União e não pelos Estados-Membros que ratificaram ou aderiram ao Ato de Genebra.»

23. Em 17 de janeiro de 2020, a Comissão interpôs o presente recurso de anulação.

24. O Ato de Genebra entrou em vigor em 26 de fevereiro de 2020 e vincula a União a partir dessa data. Em 2021, com base na autorização prevista no artigo 3.º da decisão impugnada, a República Francesa e a Hungria assinaram e ratificaram este ato.

IV. Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

25. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o artigo 3.º da decisão impugnada;

– anular o artigo 4.º da decisão impugnada na medida em que contém referências aos Estados-Membros, ou, a título subsidiário, anular na íntegra este artigo 4.º se as referências aos Estados-Membros forem indissociáveis do resto do artigo;

– manter os efeitos das partes anuladas da decisão impugnada, designadamente, qualquer utilização da autorização concedida ao abrigo do artigo 3.º, antes da data do acórdão, pelos Estados-Membros que são atualmente partes no Acordo de Lisboa, até à entrada em vigor, num prazo razoável que não exceda seis meses a contar da data de prolação do acórdão, de uma decisão do Conselho;

– condenar o Conselho nas despesas.

26. Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de abril de 2020, o Conselho deduziu uma exceção de inadmissibilidade, ao abrigo do artigo 151.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. A Comissão apresentou as suas observações sobre esta exceção em 18 de maio de 2020. Por Decisão do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 2020, a exceção de inadmissibilidade foi junta à questão de mérito.

27. O Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– julgar o recurso inadmissível na íntegra;

– a título subsidiário, negar provimento ao recurso na íntegra;

– condenar a Comissão nas despesas.

28. O Reino da Bélgica, a República Checa, a República Helénica, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a Hungria, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e a República Portuguesa foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

29. Todas as partes, com exceção do Reino da Bélgica e da República Portuguesa, participaram na audiência que teve lugar em 1 de fevereiro de 2022.

V. Análise

30. A Comissão invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação de vários artigos do Tratado FUE, do princípio da atribuição e do poder de iniciativa da Comissão, no que respeita à adoção da decisão impugnada pelo Conselho sem proposta da Comissão. O segundo fundamento é relativo à violação do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 207.º TFUE, na medida em que o Conselho excedeu as suas competências ao autorizar os Estados-Membros a agir num domínio abrangido pela competência exclusiva da União, bem como à falta de fundamentação.

31. Examinarei a exceção de inadmissibilidade deduzida pelo Conselho antes de abordar o mérito da causa.

A. Quanto à admissibilidade

1. Argumentos das partes

32. Apoiado em substância pelos Estados-Membros intervenientes, o Conselho invoca a inadmissibilidade do recurso da Comissão, com o fundamento de que é dirigido apenas contra o artigo 3.º e os elementos do artigo 4.º da decisão impugnada (a seguir «disposições controvertidas»), que não são destacáveis do resto desta decisão. No entender do Conselho, o artigo 3.º está interligado com o resto da decisão impugnada, mais precisamente com o seu artigo 1.º Por um lado, estas duas disposições conjugadas permitem à União dispor dos direitos de voto na Assembleia [13], dando-lhe assim a faculdade de exercer a sua competência externa exclusiva nos domínios abrangidos pelo Ato de Genebra. Por outro lado, o artigo 3.º da decisão impugnada garante a antiguidade e a continuidade da proteção das indicações geográficas [14] registadas nos sete Estados-Membros que são partes contratantes no Acordo de Lisboa (a seguir «sete Estados-Membros em causa») [15]. A anulação desta disposição teria por efeito eliminar o benefício da adesão plena e efetiva da União ao Ato de Genebra, bem como o benefício da antiguidade e da continuidade da proteção das indicações geográficas registadas anteriormente ao abrigo do Acordo de Lisboa. Esta anulação tornaria, portanto, o conteúdo da decisão impugnada incompatível com o seu objeto e finalidade, conforme expostos, especialmente, nos considerandos 6, 8 e 9 desta decisão. Quanto ao artigo 4.º da referida decisão, é indissociável do artigo 3.º da mesma decisão.

33. Por outro lado, o Conselho considera que a inadmissibilidade do pedido de anulação parcial da decisão impugnada é confirmada pelo pedido da Comissão destinado a manter os efeitos da decisão impugnada. Sustenta que este pedido não corresponde à razão de ser deste tipo de pedido e que a Comissão procura antes obter a revisão da substância do artigo 3.º desta decisão.

[13] A este respeito, o artigo 22.º, n.º 4, alínea b), ii), do Ato de Genebra dispõe que uma OIG vota na Assembleia, dispondo para o efeito de um número de votos correspondente ao número dos seus Estados-Membros que sejam partes neste ato.

[14] Nos seus articulados, as partes utilizam os termos «indicações geográficas» no sentido de que englobam igualmente as denominações de origem. No entanto, importa sublinhar que o âmbito de aplicação do Acordo de Lisboa estava limitado às denominações de origem.

[15] Como salienta o Conselho na parte introdutória da sua contestação, um novo registo de uma indicação geográfica ao abrigo do Ato de Genebra que seria efetuado pela União (e não por um dos sete Estados-Membros em causa), enquanto nova parte contratante na União Particular, não seria considerado um registo suscetível de assegurar a continuidade do registo inicial efetuado ao abrigo do Acordo de Lisboa, mas um registo *ex novo* em relação às partes contratantes terceiras. Do ponto de vista jurídico, isto significa que a antiguidade da indicação geográfica concedida por força do Acordo de Lisboa seria interrompida no âmbito do Ato de Genebra. Esta interrupção teria como consequência que os titulares dos respetivos direitos de propriedade intelectual correriam o risco de sofrer a perda injustificada de um elemento essencial dos seus direitos adquiridos.

34. A Comissão retorque que as disposições controvertidas são destacáveis do resto da decisão impugnada. Em seu entender, a autorização controvertida não é necessária para que a União possa exercer corretamente a sua competência externa exclusiva nos domínios abrangidos por esse ato. Com efeito, as regras aplicáveis podem ser interpretadas no sentido de que as indicações geográficas já registadas pelos sete Estados-Membros em causa conservam a sua antiguidade após a adesão da União. Além disso, na realidade, a Assembleia não vota e o essencial da participação da União não se materializa na Assembleia. Por conseguinte, o abandono total de qualquer influência sobre o número de votos de que a União dispõe dificilmente pode ser considerado um elemento essencial da decisão impugnada. A Comissão salienta que os acórdãos em que o Tribunal de Justiça declarou a impossibilidade da anulação parcial de um ato, eram referentes às disposições substantivas. Ora, as disposições controvertidas não têm essa natureza. Em seu entender, o presente processo assemelha-se mais aos processos referentes a disposições «institucionais», que foram sempre consideradas destacáveis pelo Tribunal de Justiça.

35. Quanto ao argumento do Conselho relativo ao pedido da Comissão destinado a manter os efeitos da decisão impugnada, a Comissão põe em causa a sua pertinência. No entender da Comissão, nada permite afirmar que o pedido de anulação do artigo 3.º desta decisão é inadmissível pela simples razão de ser acompanhado de um pedido de manutenção dos efeitos da referida decisão.

36. A República Italiana sustenta que o recurso é inadmissível na medida em que é dirigido apenas contra o Conselho, quando deveria ser igualmente dirigido contra o Parlamento, que aprovou a decisão impugnada em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), iii), TFUE.

37. A este respeito, a Comissão contrapõe que a participação do Parlamento no processo de adoção da decisão impugnada não faz dele o autor do ato contra o qual pode ser interposto um recurso de anulação.

2. Apreciação

a) Quanto aos argumentos do Conselho

38. Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a anulação parcial de um ato da União só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto do ato. O Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que esta exigência não será cumprida se a anulação parcial de um ato tiver por efeito alterar a substância desse ato [16]. De igual modo, a verificação do caráter destacável de elementos de um ato da União pressupõe o exame do alcance desses elementos, a fim de se poder avaliar se a anulação dos mesmos modificaria o espírito e a substância desse ato [17]. Por outro lado, a questão de saber se uma anulação parcial altera a substância do ato da União constitui um critério objetivo, e não um critério subjetivo, ligado à vontade política da instituição que adotou o ato controvertido [18].

39. A este respeito, não se pode determinar a substância de um ato jurídico sem ter em conta o contexto jurídico em que foi adotado. No caso em apreço, a decisão impugnada é uma decisão de celebração de um acordo internacional na aceção do artigo 218.º, n.º 6, TFUE. Trata-se de um ato

16 Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Polónia/Parlamento e Conselho (C-626/18, EU:C:2020:1000, n.º 28 e jurisprudência referida).

17 Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Polónia/Parlamento e Conselho (C-626/18, EU:C:2020:1000, n.º 29 e jurisprudência referida).

18 Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Polónia/Parlamento e Conselho (C-626/18, EU:C:2020:1000, n.º 30 e jurisprudência referida).

de expressão do consentimento da União em ficar vinculada por um tratado na aceção dos artigos 11.º e 15.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais [19], que corresponde aos atos de Estados referidos nos artigos 11.º e 15.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 [20]. A substância da decisão impugnada é assim necessariamente determinada pelos elementos constitutivos de um ato que exprime o consentimento da União em ficar vinculada pelo Ato de Genebra.

40. Neste contexto, no que respeita às disposições não contestadas da decisão impugnada, o artigo 1.º aprova a adesão da União ao Ato de Genebra, os artigos 2.º e 5.º estabelecem as modalidades práticas desta adesão e o seu artigo 6.º fixa a data de entrada em vigor desta decisão. Além disso, o artigo 4.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida decisão contém disposições não relacionadas com a adesão dos Estados-Membros ao Ato de Genebra. Estas disposições correspondem, em substância, às que figuravam na proposta de decisão e dizem respeito às competências da Comissão no âmbito da aplicação do Ato de Genebra, que é designada como autoridade competente na aceção do artigo 3.º deste Ato.

41. Quanto às disposições controvertidas, antes de mais, o artigo 3.º da decisão impugnada autoriza os Estados-Membros que desejem fazê-lo a ratificar ou a aderir [21] ao Ato de Genebra. Em seguida, o artigo 4.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, desta decisão determina o respetivo âmbito de competência da União e dos Estados-Membros que aderiram a esse Ato, bem como as regras de representação da União e desses Estados-Membros. Por último, o artigo 4.º, n.º 2, da referida decisão prevê que a União vota na Assembleia e que os Estados-Membros que ratificaram ou aderiram ao Ato de Genebra não exercem o direito de voto.

42. Resulta deste resumo que as disposições controvertidas não contêm elementos constitutivos de uma expressão do consentimento da União em ficar vinculada pelo Ato de Genebra. O efeito supostamente produzido por uma decisão adotada com fundamento no artigo 218.º, n.º 6, TFUE já é produzido pela disposição contida no artigo 1.º da decisão impugnada. As outras disposições desta decisão, incluindo as disposições controvertidas, não afetam nem o alcance, nem o conteúdo nem a incondicionalidade do consentimento expresso no artigo 1.º da referida decisão e não têm, portanto, incidência na substância da decisão impugnada. As disposições controvertidas são, portanto, destacáveis do resto dessa decisão. Por estas razões, a exceção de inadmissibilidade deve, em meu entender, ser julgada improcedente.

43. Esta conclusão é corroborada pelo facto de que nada impõe que uma decisão que autoriza os Estados-Membros a aderir ao Ato de Genebra deva ser adotada ao mesmo tempo que a decisão de adesão da União a esse Ato. Esta autorização de adesão dos Estados-Membros pode ser concedida em decisão separada [22]. Com efeito, do ponto de vista do Ato de Genebra, a adesão da União por si só não exclui a adesão subsequente dos Estados-Membros nem tão-pouco afeta o nível de proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa.

44. Quanto ao argumento do Conselho relativo ao pedido de manutenção dos efeitos de um ato anulado, partilho do entendimento da Comissão de que este pedido constitui um pedido adicional em relação ao pedido principal de anulação da decisão impugnada e não constitui um

[19] Feita em Viena, em 21 de março de 1986. Ainda não entrou em vigor.

[20] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331.

[21] Para simplificar, utilizarei, a seguir, nas presentes conclusões, ao referir-me ao objeto da autorização concedida no artigo 3.º da decisão impugnada, o termo «aderir» para abranger tanto a adesão ao Ato de Genebra como a sua ratificação.

[22] Resulta das observações da Comissão sobre os articulados de intervenção que não exclui a possibilidade de adotar tal decisão.

pedido de revisão do artigo 3.º desta decisão pelo Tribunal de Justiça, que não é possível no âmbito do presente recurso. É, por isso, irrelevante na análise da admissibilidade do recurso ou do seu mérito.

45. Nestas condições, considero que as disposições controvertidas são elementos destacáveis do resto da decisão impugnada e que, consequentemente, o recurso é admissível.

b) Quanto ao argumento da República Italiana

46. Decorre do artigo 263.º TFUE que o recurso de anulação é interposto contra o autor do ato impugnado, ou seja, a instituição que o adotou [23]. O ato impugnado deve ser imputável a essa instituição [24].

47. Em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, primeiro parágrafo, TFUE, é o Conselho que, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo. Esta decisão é-lhe imputável e ele é o autor deste ato.

48. O facto de o Parlamento aprovar, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, uma decisão de celebração de um acordo internacional, que é da competência do Conselho, não o torna autor desta decisão. A sua aprovação tem por objeto um ato de outra instituição, a saber, o Conselho.

49. No caso em apreço, uma vez que a decisão impugnada foi adotada pelo Conselho, com fundamento no artigo 218.º, n.º 6, TFUE, o recurso de anulação desta decisão deve ser interposto unicamente contra esta instituição. Um recurso dirigido contra o Parlamento seria julgado inadmissível. O argumento da República Italiana deve, por conseguinte, ser rejeitado.

3. Conclusão sobre a exceção de inadmissibilidade

50. Tendo em conta o que precede, considero que a exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente.

B. Quanto ao mérito

1. Quanto ao primeiro fundamento

a) Argumentos das partes

51. O primeiro fundamento invocado pela Comissão é relativo à violação do artigo 218.º, n.º 6, e do artigo 293.º, n.º 1, TFUE, do princípio da atribuição de competências consagrado no artigo 13.º, n.º 2, TUE, bem como do princípio do equilíbrio institucional e do direito de iniciativa da Comissão.

[23] Acórdão de 11 de setembro de 2003, Áustria/Conselho (C-445/00, EU:C:2003:445, n.º 32 e jurisprudência referida).

[24] V. Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 306, bem como Molinier, J. e Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4.ª ed., LGDJ Lextenso, Paris, 2012, p. 203.

52. Segundo a Comissão, ao alterar a proposta de decisão com a introdução da faculdade concedida a todos os Estados-Membros de aderir ao Ato de Genebra, o Conselho agiu na ausência de alguma iniciativa da Comissão, violando assim o artigo 293.º, n.º 1, TFUE e prejudicando o equilíbrio institucional estabelecido no artigo 13.º, n.º 2, TUE.

53. A Comissão sustenta que o Conselho adotou na realidade duas decisões: não só a decisão de adesão da União ao Ato de Genebra mas também a decisão de adesão dos Estados-Membros a este Ato. O Conselho pode, em conformidade com o artigo 293.º, n.º 1, TFUE, alterar por unanimidade a proposta de decisão. Todavia, no caso em apreço, na medida em que a faculdade de autorizar os Estados-Membros a aderir ao Ato de Genebra não foi proposta pela Comissão, considerar que a introdução desta faculdade constitui apenas uma «alteração» da proposta de decisão viola gravemente o direito de iniciativa da Comissão. A Comissão não propôs permitir a adoção pelos Estados-Membros de um ato juridicamente vinculativo num domínio da competência exclusiva da União, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, TFUE. A Comissão considera que um ato pelo qual a União atua e regulamenta uma matéria e um ato pelo qual a União autoriza simplesmente os Estados-Membros a atuar, se o desejarem, não têm o mesmo objeto nem a mesma finalidade. Essa autorização deixaria um grande espaço para a tomada de decisão autónoma pelos Estados-Membros e torná-los-ia solidariamente responsáveis, por força do direito internacional, pela aplicação do Ato de Genebra. Quanto à «finalidade», esta foi completada pelo Conselho.

54. Apoiado pelos intervenientes, o Conselho retorque que, ao alterar a proposta de decisão, respeitou um requisito formal e um requisito substantivo a que está sujeita uma alteração na aceção do artigo 293.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, por um lado, deliberou por unanimidade. Por outro lado, não se afastou do objeto da proposta de decisão e não alterou o seu objetivo. As alterações introduzidas destinam-se unicamente a que a União se torne parte no Ato de Genebra e esteja em condições de exercer corretamente a sua competência exclusiva no âmbito deste ato, preservando simultaneamente a antiguidade e a continuidade das indicações geográficas já registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa. No que respeita à finalidade da proposta de decisão, o Conselho sustenta que diz respeito ao exercício correto da competência exclusiva da União.

55. O Conselho alega que aceitar o argumento de que a adoção de uma decisão do Conselho que altera a proposta da Comissão equivale a uma falta de proposta esvaziaria da sua substância o direito de alteração que lhe é conferido pelo artigo 293.º, n.º 1, TFUE, privando-o de qualquer efeito útil. Rejeita, por ser arbitrária e artificial, a alegação da Comissão de que teria adotado, na realidade, duas decisões.

56. Segundo a República Italiana, o artigo 293.º TFUE não é aplicável ao procedimento regulado pelo artigo 218.º TFUE. Com efeito, a decisão de celebração de um acordo é regulada pelo artigo 218.º, n.º 6, TFUE, que prevê que o Conselho adota essa decisão «sob proposta do negociador». Nenhuma proposta da Comissão está prevista, uma vez que esta instituição não intervém no procedimento enquanto tal, mas como negociadora. Assim, no âmbito do procedimento em questão, não é, em caso algum, concebível equiparar uma proposta da Comissão à proposta prevista, a título geral, no artigo 293.º, n.º 1, TFUE, para efeitos das deliberações do Conselho «sob proposta da Comissão».

57. Há que examinar o argumento invocado pela República Italiana antes dos argumentos do Conselho.

b) Apreciação

1) Quanto à aplicabilidade do artigo 293.º, n.º 1, TFUE

58. Segundo a República Italiana, o artigo 293.º, n.º 1, TFUE não é aplicável às decisões de celebração dos acordos internacionais, uma vez que o artigo 218.º TFUE é o único aplicável a tais decisões.

59. Os artigos 218.º e 293.º TFUE estão em diferentes partes do Tratado FUE. Enquanto o primeiro figura no título V, intitulado «Os acordos internacionais», da parte V do Tratado FUE, o segundo figura no capítulo 2, intitulado «Atos jurídicos da União, processos de adoção e outras disposições», do título I da parte VI do Tratado FUE.

60. A parte VI do Tratado FUE contém disposições gerais relativas à organização e ao funcionamento das instituições, bem como à tipologia dos atos jurídicos da União e aos processos para a sua adoção. Estas disposições são aplicáveis a par das disposições das outras partes do Tratado FUE, desde que estas últimas contenham referências às instituições ou aos atos jurídicos da União, sem prejuízo das eventuais derrogações às regras decorrentes das disposições gerais da parte VI do Tratado FUE que resultam das disposições particulares contidas noutras partes do Tratado. Daqui resulta que, em princípio, o artigo 293.º TFUE é aplicável às decisões adotadas com fundamento nas disposições do título V da parte V do Tratado FUE.

61. Além do argumento de natureza sistémica formulado no número anterior, há que observar que a redação do artigo 293.º TFUE não deixa dúvidas quanto ao seu âmbito de aplicação. A primeira parte desta disposição indica expressamente que a mesma se aplica sempre que os Tratados (e não apenas as disposições da parte VI do Tratado FUE) prevejam que o Conselho delibera sob proposta da Comissão. O único requisito de aplicação desta disposição é, portanto, que uma disposição dos Tratados preveja a adoção de um ato pelo Conselho sob proposta da Comissão. O seu âmbito de aplicação não está, portanto, limitado, designadamente, aos processos legislativos. Por conseguinte, quando decorre das disposições da parte V do Tratado FUE que o Conselho delibera sob proposta da Comissão, o artigo 293.º TFUE é aplicável.

62. Importa observar que cada ação externa da União tem igualmente uma dimensão interna. O título V da parte V do Tratado FUE contém disposições que regulam a repartição de competências entre as instituições e as regras das suas ações no âmbito da negociação e da celebração dos acordos internacionais. Isto faz parte da dimensão externa de uma ação da União. No entanto, esta ação externa da União reflete-se dentro da União, designadamente em decisões de celebração dos acordos.

63. As regras de adoção dos atos jurídicos necessários para a celebração dos acordos internacionais constituem regras especiais em relação às regras gerais que regulam a adoção dos atos jurídicos da União. As regras especiais não têm por efeito a não aplicação das regras gerais, mas a sua aplicação na medida em que não estejam previstas derrogações às mesmas por disposições particulares. A este respeito, não resulta do artigo 218.º TFUE que a regra enunciada no artigo 293.º, n.º 1, TFUE é inaplicável a uma decisão adotada com fundamento no artigo 218.º, n.º 6, TFUE.

64. O presente processo insere-se na política comercial comum. Decorre do artigo 207.º, n.º 3, TFUE que, neste domínio, é a Comissão que tem competência para negociar acordos internacionais. Daqui resulta que, quando o Conselho adota, neste domínio, uma decisão com fundamento no artigo 218.º, n.º 6, TFUE, sob proposta do negociador, atua sob proposta da Comissão.

65. Decorre de tudo o que precede que o artigo 293.º, n.º 1, TFUE é aplicável a uma decisão de adesão a um acordo internacional quando o Conselho adota esta decisão sob proposta da Comissão. Por conseguinte, considero que o argumento invocado pela República Italiana deve ser julgado improcedente.

2) Quanto à argumentação da Comissão

66. Com o seu primeiro fundamento, a Comissão acusa o Conselho de ter violado os princípios de base da ordem jurídica da União, a saber, o princípio da atribuição e o princípio do equilíbrio institucional. O Conselho violou o direito de iniciativa da Comissão ao adotar a autorização controvertida na falta de proposta da Comissão que preveja tal autorização.

67. A este respeito, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, TUE, que enuncia o princípio do equilíbrio institucional, cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem.

68. Além disso, o artigo 17.º, n.º 2, TUE dispõe que os atos legislativos da União só podem ser adotados «sob proposta» da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados, podendo os demais atos serem adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem. Esta disposição constitucionaliza a prerrogativa da Comissão de ser a instituição dotada, em princípio, do direito de iniciativa no que respeita à adoção dos atos jurídicos da União.

69. Este direito de iniciativa da Comissão, igualmente reconhecido no artigo 289.º TFUE em relação aos atos legislativos, implica que compete à Comissão decidir apresentar, ou não, uma proposta de ato legislativo, salvo no caso de ter a obrigação de fazê-lo por força do direito da União. Ao abrigo desse poder, em caso de apresentação de uma proposta de ato legislativo, compete igualmente à Comissão, que, de acordo com o artigo 17.º, n.º 1, TUE, promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito, determinar o objeto, a finalidade e o conteúdo dessa proposta [25]. O mesmo se aplica às suas propostas de atos não legislativos [26].

70. As outras disposições invocadas pela Comissão, a saber, o artigo 218.º, n.º 6, e o artigo 293.º, n.º 1, TFUE, concretizam esta prerrogativa da Comissão. Este último artigo dispõe que, sempre que, por força dos Tratados, delibere sob proposta da Comissão, o Conselho só pode alterar a proposta deliberando por unanimidade. Importa observar que, ao contrário, nomeadamente, do artigo 289.º TFUE, o artigo 293.º TFUE não usa o termo «legislativo». Daqui resulta que não se pode considerar que o seu âmbito de aplicação esteja limitado aos atos adotados segundo o processo legislativo, seja ele ordinário ou especial.

[25] Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 70).

[26] Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 147).

71. O conjunto das disposições acima referidas dos Tratados permite assegurar na União «um equilíbrio entre, por um lado, o órgão europeu, vocacionado a exprimir o interesse geral da União, e, por outro, os governos, no Conselho, conscientes da sua autoridade e dos atributos da sua soberania, e o [Parlamento] emanação dos povos europeus» [27]. Especialmente, decorre daí que o Conselho não pode atuar com vista à adoção de um ato legislativo enquanto não lhe for apresentada uma proposta [28]. Quando altera essa proposta, mesmo por unanimidade, não a pode desvirtuar, ou seja, alterar fundamentalmente a sua substância, sob pena de atentar contra o monopólio de iniciativa da Comissão [29]. Isto também é válido para outros atos jurídicos da União.

72. Neste contexto, o primeiro fundamento da Comissão só pode ser acolhido na condição de a alteração introduzida pelo Conselho ter excedido os limites determinados pela Comissão no que respeita ao objeto, à finalidade e ao conteúdo do ato que foi objeto da sua proposta.

73. O objeto, a finalidade e o conteúdo da proposta de um ato jurídico cuja adoção é proposta pela Comissão são necessariamente determinados pelo contexto jurídico em que se inscreve o ato proposto. Como já sublinhei no âmbito da minha análise sobre a exceção de inadmissibilidade, a Comissão propôs a adoção de uma decisão de celebração de um acordo internacional na aceção do artigo 218.º, n.º 6, TFUE. O objeto, a finalidade e o conteúdo desta proposta são assim determinados pelo efeito pretendido pela Comissão, sendo este, no caso em apreço, a adesão da União ao Ato de Genebra.

74. A este respeito, por um lado, há que observar que a faculdade concedida aos Estados-Membros de aderirem ao Ato de Genebra não é um elemento constitutivo da expressão do consentimento da União em ficar vinculada por este Ato. Não é, portanto, indispensável conceder tal faculdade para que o efeito da adesão ao Ato de Genebra seja atingido. Só seria diferente se a União não pudesse ser parte num acordo internacional devido à adesão ao mesmo estar apenas aberta aos Estados [30]. Não é este o caso aqui. A adesão da União em seu próprio nome ao Ato de Genebra é perfeitamente possível ao abrigo das disposições deste Ato.

75. Por outro lado, há que admitir que a autorização controvertida está estreitamente relacionada com a adesão da União ao Ato de Genebra, na medida em que permite resolver os problemas, pelo menos potenciais, que põem, por um lado, a aplicação deste Ato na prática no que respeita ao direito de voto da União na Assembleia, e, por outro, a antiguidade e a continuidade da proteção dos direitos adquiridos ao abrigo do Acordo de Lisboa. Além disso, as disposições controvertidas não alteram nem põem em causa o consentimento da União em ficar vinculada pelo Ato de Genebra. As disposições controvertidas estão assim relacionadas com o objeto, a finalidade e o conteúdo do ato que foi objeto da proposta de decisão.

76. Neste contexto, importa, no entanto, verificar se a autorização controvertida, embora não afete o consentimento da União em ficar vinculada pelo Ato de Genebra e apesar de estar relacionada com a adesão da União ao mesmo, produz efeitos que são tão distantes e distintos dos efeitos pretendidos pela proposta de decisão que a adoção de um ato que os produza teria necessitado de uma iniciativa separada por parte da Comissão.

[27] V. Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2.ª ed., Larcier, Bruxelas, 2016, p. 275.

[28] V. Van Raepenbusch, S., op. cit., p. 276.

[29] V. Van Raepenbusch, S., op. cit., pp. 276 e 277.

[30] Nessa situação, o consentimento da União em ficar vinculada por um tratado não teria produzido efeitos jurídicos em relação às partes contratantes. Esse consentimento só poderia ser expresso pelos Estados-Membros agindo em nome próprio, mas no interesse da União. Nesta hipótese, em vez do consentimento da União, a decisão do Conselho poderia prever autorizar os Estados-Membros a expressar o seu consentimento.

77. Parece-me ser assim no caso em apreço, uma vez que, como alega a Comissão, a autorização controvertida conduz efetivamente à criação de condições que permitem aos Estados-Membros agir a par da União enquanto sujeitos independentes de direito internacional público num domínio abrangido pelas competências externas exclusivas da União.

78. Ora, este efeito produzido pela autorização controvertida é, em meu entender, contrário a um dos princípios constitucionais da ordem jurídica da União enunciado no artigo 2.º, n.º 1, TFUE. Esta disposição estabelece o princípio segundo o qual a ação dos Estados-Membros num domínio das *competências exclusivas* [31] da União é proibida [32], a menos que a União decida em contrário e habilite os Estados-Membros.

79. Independentemente das condições de tal habilitação, que constituem a problemática de fundo suscitada pelo segundo fundamento do recurso, considero que esta habilitação, que constitui, por definição, uma exceção importante a uma regra de natureza constitucional, exige uma proposta da Comissão, a menos que se imponha, quando a União estiver impedida de atuar devido às regras de direito internacional que preveem limitações à admissibilidade das ações das OIG.

80. Qualquer outra interpretação teria como consequência que o equilíbrio entre a instituição vocacionada para exprimir o interesse geral da União e os governos, que está no cerne da construção jurídica da União [33], ficaria comprometido. Com efeito, para contornar as limitações inerentes à natureza exclusiva das competências da União em certos domínios, bastaria que o Conselho habilite, por sua própria iniciativa, os Estados-Membros a atuar na aceção do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, por ocasião da adoção de um ato proposto pela Comissão que não preveja tal habilitação. No âmbito das relações externas, isto poderia ter como consequência que, mesmo num domínio da competência exclusiva da União, o Conselho estaria em condições de autorizar os Estados-Membros a atuar paralelamente à União, o que poderia pôr em causa a natureza exclusiva da sua competência [34].

81. Atendendo à natureza excecional da habilitação prevista no artigo 2.º, n.º 1, TFUE e à falta de necessidade de alcançar pela autorização controvertida, os objetivos apresentados pela Comissão na proposta de decisão, esta deve ser considerada uma medida distinta, encontrando-se fora dos limites determinados pela Comissão na proposta de decisão. Por conseguinte, é inteiramente justificado admitir, como sustenta a Comissão, que a autorização controvertida deve ser considerada uma decisão distinta, que requer, para poder ser adotada, uma proposta da Comissão. Isto quer dizer que a autorização controvertida se encontra fora dos limites determinados pelo objetivo, pela finalidade e pelo conteúdo da proposta de decisão.

82. Por conseguinte, tendo em conta que a autorização controvertida foi concedida pelo Conselho sem proposta da Comissão, há que considerar que, ao alterar a proposta de decisão através do aditamento das disposições controvertidas que preveem a autorização controvertida, o Conselho violou o artigo 17.º, n.º 2, TUE, o artigo 293.º, n.º 1, TFUE, o princípio da atribuição de competências previsto no artigo 13.º, n.º 2, TUE, bem como o princípio do equilíbrio institucional e o direito de iniciativa da Comissão.

[31] O sublinhado é meu.

[32] Este princípio é qualificado de «*Sperrwirkung*» (efeito de bloqueio) pela doutrina alemã; v. Obwexer, W., «AEUV Art. 2», em von der Groeben, H, Schwarze, J., e Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, n.º 16).

[33] V. n.º 71 das presentes conclusões.

[34] V. igualmente, a este respeito, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Conselho (C-137/12, EU:C:2013:441, n.º 96).

3) Conclusão intercalar

83. À luz do que precede, proponho que o Tribunal de Justiça julgue procedente o primeiro fundamento de recurso.

2. Quanto ao segundo fundamento

84. O resultado da minha análise do primeiro fundamento torna inútil o exame do segundo fundamento. Irei, no entanto, proceder à análise do segundo fundamento para a hipótese de o Tribunal de Justiça não partilhar da minha análise sobre o primeiro fundamento, considerando que o Conselho tinha o direito de introduzir alterações à proposta de decisão apesar da falta de proposta da Comissão.

a) Argumentos das partes

85. Com o seu segundo fundamento, a Comissão acusa o Conselho de ter violado o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 207.º TFUE, bem como o dever de fundamentação. Segundo a Comissão, ao autorizar os Estados-Membros a agir num domínio da competência exclusiva da União, o Conselho excedeu as suas competências e não fundamentou suficientemente a sua decisão. Embora tais autorizações referentes aos acordos internacionais tenham sido anteriormente concedidas pelo Conselho num domínio da competência exclusiva da União, tinham, no entanto, caráter excecional. Foram concedidas, por um lado, em situações em que a União estava impedida de atuar em seu próprio nome [35] e, por outro, em situações de acordos bilaterais em que tinha decidido, ela própria, não atuar [36]. Nessas decisões de autorização, o Conselho sublinhou frequentemente o caráter excecional dessa autorização. No entanto, a autorização controvertida é uma autorização geral e não é condicional nem temporária. A Comissão entende que a «garantia interna» do respeito da competência exclusiva da União, prevista no artigo 4.º da decisão impugnada, não é suficiente para assegurar a compatibilidade dessa decisão com os Tratados ou evitar «baralhar» a posição internacional da União.

86. Relativamente ao problema do direito de voto da União na Assembleia, a Comissão alega que o artigo 3.º da decisão impugnada não permite remediar este problema de forma adequada, na medida em que os Estados-Membros são livres de dar ou não seguimento à autorização controvertida. Em contrapartida, a adesão dos Estados-Membros ao Ato de Genebra cria entraves aos esforços da Comissão para fazer alterar cláusulas relativas às regras de votação das OIG em causa e para permitir à União dispor, em direito internacional, de um estatuto semelhante ao dos Estados quando esta atua num domínio abrangido pela sua competência exclusiva. Por outro lado, a Comissão sublinha que, no caso em apreço, não se deve sobrestimar a importância do direito de voto, dado que a Assembleia, que trata principalmente de questões administrativas, só muito raramente delibera por votação, mas antes por consenso.

[35] V., nomeadamente, Decisão 2003/93/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a assinarem, no interesse da Comunidade, a Convenção da Haia de 1996 relativa à jurisdição, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de proteção dos filhos (JO 2003, L 48, p. 1).

[36] V., nomeadamente, Regulamento (CE) n.º 662/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece um procedimento para a negociação e a celebração de acordos entre Estados-Membros e países terceiros relativamente a determinadas matérias referentes à lei aplicável às obrigações contratuais e extracontratuais (JO 2009, L 200, p. 25).

87. No que respeita ao problema da antiguidade dos registos ao abrigo do Acordo de Lisboa e da continuidade da proteção, a Comissão entende que o Tribunal de Justiça não pode considerar como sendo certo o facto de a antiguidade ser alterada na falta de adesão dos Estados-Membros que sejam partes neste Acordo.

88. Quanto à fundamentação da decisão impugnada, a Comissão sustenta que o considerando 8 desta decisão é intrinsecamente contraditório. Segundo a Comissão, embora o primeiro período pareça «dar uma oportunidade» à Assembleia de abordar a questão do direito de voto da União, o segundo período indica, todavia, que «é adequado» conceder uma autorização aos Estados-Membros, independentemente do que a futura Assembleia possa decidir.

89. O Conselho, apoiado pelos Estados-Membros intervenientes, considera que a interpretação restritiva do artigo 2.º, n.º 1, TFUE preconizada pela Comissão não é sustentada por uma interpretação literal nem por uma interpretação teleológica. Segundo o Conselho, esta disposição visa conciliar a própria evolução constitucional da União através da atribuição de competências muitas vezes exclusivas com a ordem jurídica internacional que tem os Estados como partes principais. Para alcançar os seus objetivos na cena internacional, a União deve tirar pleno partido da posição dos Estados-Membros, enquanto atores internacionais de pleno direito, para aumentar a sua eficácia e garantir o bom exercício dos seus direitos à escala internacional. O Conselho sustenta que deve poder autorizar os Estados-Membros a agir no interesse da União, no pleno respeito, por um lado, da sua competência exclusiva e, por outro, do sistema de repartição de competências entre as instituições da União, que atribui a cada uma o seu papel a desempenhar na estrutura institucional da União e no cumprimento das missões que lhe são confiadas.

90. No que respeita ao argumento da Comissão relativo à falta de fundamentação, o Conselho considera que a decisão impugnada contém uma explicação suficiente das circunstâncias que justificam a autorização controvertida, dada num contexto conhecido da Comissão. Este argumento deve, portanto, ser rejeitado.

b) Apreciação

1) Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, TFUE

91. Como já salientei, a análise seguinte só será pertinente se o Tribunal de Justiça não partilhar das minhas conclusões sobre o primeiro fundamento e considerar, contrariamente ao que proponho, que o Conselho tinha o direito, em conformidade com o artigo 293.º TFUE, de introduzir a alteração contestada na proposta de decisão sem que a Comissão tenha apresentado uma proposta a esse respeito.

92. O segundo fundamento está, na realidade, intrinsecamente ligado ao primeiro fundamento, na medida em que dizem respeito à mesma problemática, a saber, a faculdade de autorizar os Estados-Membros a agir num domínio das competências exclusivas da União no âmbito das relações externas. Todavia, enquanto o primeiro fundamento é referente à articulação entre as regras enunciadas no artigo 2.º, n.º 1, TFUE e o direito de iniciativa da Comissão, o segundo diz respeito à interpretação do artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

93. A análise do segundo fundamento necessita, portanto, de determinar qual é a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, contanto que esta disposição preveja a faculdade de a União habilitar os Estados-Membros a legislar e a adotar atos juridicamente vinculativos num domínio da

competência exclusiva da União. No caso em apreço, a competência exclusiva da União não é contestada e nenhuma das partes tem dúvidas quanto ao facto de a autorização controvertida estar abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

94. Como já sublinhei [37], o artigo 2.º, n.º 1, TFUE estabelece um princípio constitucional do direito da União que concretiza o princípio da atribuição. A sua importância é salientada pelo seu lugar entre as primeiras disposições do Tratado FUE, consagradas aos princípios.

95. O artigo 2.º, n.º 1, TFUE, no diz respeito à habilitação dos Estados-Membros, é uma codificação da jurisprudência do Tribunal de Justiça, designadamente dos Acórdãos Donckerwolcke e Schou [38], Bulk Oil (Zug) [39] e Werner [40]. A Comissão também vê nele a codificação da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à ação externa da União nas situações em que a União está impedida de agir em seu nome próprio devido a regras de direito internacional ou quando, não estando impedida, decide não agir enquanto os Estados-Membros tencionam fazê-lo. Importa observar que a doutrina parece considerar a ação dos Estados-Membros enquanto «gestores» da União [41] antes como uma exceção não codificada nos Tratados, que não é diretamente visada no artigo 2.º, n.º 1, TFUE [42].

96. Independentemente das intenções dos autores dos Tratados, a redação do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, na medida em que se refere à habilitação dos Estados-Membros, milita a favor de uma interpretação ampla do seu âmbito de aplicação. Não se pode, portanto, considerar que esta regra se aplica apenas às situações invocadas pela Comissão. A própria Comissão não parece excluir que os Estados-Membros estejam também habilitados a agir noutras situações.

97. Assim, a questão no cerne do segundo fundamento visa determinar quais são os requisitos, se existirem, para recorrer à habilitação prevista no artigo 2.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, no âmbito de um recurso de anulação, não compete ao Tribunal de Justiça apreciar quais são os melhores meios para garantir à União um estatuto adequado em relação a outras partes num acordo internacional, o que, aliás, não está em condições de fazer. Em contrapartida, incumbe ao Tribunal de Justiça apreciar se os requisitos para recorrer à habilitação prevista no artigo 2.º, n.º 1, TFUE estão preenchidos.

98. A este respeito, observo que as partes não parecem duvidar de que a faculdade de habilitar os Estados-Membros a agir num domínio da competência exclusiva da União não pode ser vista como ilimitada ou incondicional [43]. Decorre do princípio da competência de atribuição que quando os Estados-Membros transferem para a União a sua competência num determinado domínio e que a mesma lhe é atribuída enquanto competência exclusiva, o exercício desta competência pelos Estados-Membros deve ser considerado contrário a este princípio. Isto parece

37 V. n.º 78 das presentes conclusões.

38 Acórdão de 15 de dezembro de 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

39 Acórdão de 18 de fevereiro de 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

40 Acórdão de 17 de outubro de 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 V. Acórdão de 5 de maio de 1981, Comissão/Reino Unido (804/79, EU:C:1981:93, n.º 30). V. igualmente, a este respeito, Cremona, M., «Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union», em Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., e Spaventa, E. (ed.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londres, 2011, pp. 435 a 458.

42 V., a este respeito, Obwexer, W, «AEUV Art. 2», em von der Groeben, H., op. cit., e Pelka, S. C., «AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]», em Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., Schoo, J. (ed.), *EU-Kommentar*, 4.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2019, n.º 12.

43 Como foi observado pelo advogado-geral G. Pitruzzella nas suas Conclusões nos processos apensos Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2020:756, n.º 43), para ser compatível com a configuração constitucional das competências exclusivas da União, essa habilitação não poderá deixar de ter caráter limitado e não pode dar lugar a uma alteração permanente da repartição das competências entre a União e os Estados-Membros resultante da referida configuração.

resultar da redação do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, que sublinha a natureza excecional da habilitação dos Estados-Membros nele prevista. Por um lado, esta habilitação é apresentada como uma exceção à regra estabelecida no início do artigo 2.º TFUE e, por outro, o recurso à mesma não está sujeito à decisão dos Estados-Membros, mas à da União [44].

99. Quando uma ação só é admitida a título excecional, é necessário a existência de justificações objetivas para a ela recorrer. Essa ação deve prosseguir um objetivo justificado, permitir alcançar este objetivo e não exceder tudo o que for necessário para o alcançar, sob pena de a atribuição nos Tratados de uma competência à União enquanto competência exclusiva poder ser facilmente posta em causa.

100. Decorre da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que cabe à parte em causa apresentar os elementos suscetíveis de determinar o caráter exclusivo da competência externa da União que pretende invocar [45]. Por analogia, importa, em meu entender, admitir que cabe à parte que invoca a exceção prevista no artigo 2.º, n.º 1, TFUE apresentar os elementos que justificam o recurso à habilitação nele prevista. No caso em apreço, cabe, portanto, ao Conselho demonstrar a existência de uma justificação objetiva para conceder a autorização controvertida aos Estados-Membros, a faculdade de atingir os objetivos pretendidos através dessa autorização e o facto de a referida autorização não exceder o necessário para atingir esses objetivos.

101. A este respeito, o Conselho invoca duas justificações relativas, a primeira, à necessidade de assegurar que a União dispõe do direito de voto na Assembleia e, a segunda, à necessidade de assegurar a proteção dos direitos adquiridos resultantes dos registos efetuados ao abrigo do Acordo de Lisboa.

102. Considero que estas justificações militam a favor de um eventual recurso da União à habilitação prevista no artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

103. Com efeito, em primeiro lugar, não se pode refutar o argumento do Conselho relativo à existência do problema do direito de voto das OIG na Assembleia. A interpretação literal do artigo 22.º do Ato de Genebra permite sustentar que, em caso de votação na Assembleia, a União não dispõe de voto se nenhum dos Estados-Membros for parte neste Ato. A Assembleia não é um órgão desprovido de poderes. Segundo o Ato de Genebra, tem competências concretas suscetíveis de ter impacto nos direitos e obrigações das partes e dos operadores económicos. Embora a decisão por votação só esteja prevista a título subsidiário, não está excluída. Neste contexto, não se pode considerar não justificada uma habilitação na aceção do artigo 2.º, n.º 1, TFUE que permite assegurar que a União tenha direito de voto na Assembleia [46].

104. Em segundo lugar, o mesmo se aplica ao argumento do Conselho relativo à necessidade de assegurar a continuidade da proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa. Embora o artigo 31.º do Ato de Genebra pareça garantir a continuidade dessa

[44] V., neste sentido, Acórdãos de 15 de dezembro de 1976, Donckerwolcke e Schou (41/76, EU:C:1976:182, n.º 32); de 17 de outubro de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, n.º 12) e de 17 de outubro de 1995, Leifer e o. (C-83/94, EU:C:1995:329, n.º 12).

[45] V., neste sentido, Acórdãos de 4 de setembro de 2014, Comissão/Conselho (C-114/12, EU:C:2014:2151, n.º 75) e de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.º 115).

[46] A Comissão sustenta que esta autorização não foi concedida na sequência da celebração do Tratado de Marraquexe para facilitar o acesso a obras publicadas por parte das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de leitura de material impresso, adotado em 27 de junho de 2013 pela OMPI, que contém as mesmas cláusulas relativas ao direito de voto das OIG (v. artigo 13.º, n.º 3, deste Tratado). Este argumento é, a meu ver, inoperante. Com efeito, a falta de ação para remediar certos problemas relativos à execução de um acordo não impõe a inação em relação ao mesmo problema no âmbito de outro acordo.

proteção, mesmo na falta de adesão dos sete Estados-Membros em causa, não está excluído que o nível desta proteção seja inferior ao oferecido no caso da inclusão das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa no sistema instituído pelo Ato de Genebra.

105. A este respeito, num primeiro momento, parece-me que o artigo 31.º do Ato de Genebra não permite assegurar a proteção das denominações de origem nas relações entre os sete Estados-Membros em causa (na hipótese de não aderirem a esse Ato) e os Estados partes apenas no Ato de Genebra (ou seja, os Estados terceiros que não são partes no Acordo de Lisboa). Na falta de adesão ao Ato de Genebra de um dos sete Estados-Membros em causa, as denominações de origem registadas por este último antes da entrada em vigor deste ato não beneficiarão, sem um novo registo, de proteção nos Estados partes no referido ato que não sejam partes no Acordo de Lisboa. É certo que a União poderia efetuar um eventual novo registo, mas nenhuma disposição do Ato de Genebra permite considerar com toda a certeza que a antiguidade de uma denominação de origem assim registada de novo seja determinada com base no registo efetuado ao abrigo do Acordo de Lisboa pelo Estado-Membro em causa.

106. Num segundo momento, os sete Estados-Membros em causa ficariam privados da faculdade de incluir as suas denominações de origem já registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa no sistema de proteção estabelecido pelo Ato de Genebra. Nesta situação, mesmo sem o risco de «perda» dos direitos adquiridos, certos benefícios decorrentes da participação num sistema concebido, segundo os seus autores, com a intenção de o tornar mais atraente do que o sistema anterior e que visa, ao que parece, substituí-lo, correm o risco de ser excluídos para os operadores em causa.

107. É certo que interpretar as disposições do Ato de Genebra no sentido de que a adesão da União tem por efeito que a União se substitui aos Estados-Membros partes no Acordo de Lisboa permitiria evitar os problemas em causa. Porém, esse efeito não está expressamente previsto no Ato de Genebra. A União, enquanto parte contratante, não está em condições de impor tal interpretação às outras partes contratantes ou ao Secretariado da OMPI. Esta insegurança quanto às consequências jurídicas exige uma abordagem prudente. Há que tomar as medidas necessárias para garantir que não seja posta em causa a situação jurídica dos operadores que já tenham procedido a registos ao abrigo do Acordo de Lisboa.

108. Entendo que a autorização controvertida constitui uma medida que permite eliminar os riscos associados ao direito de voto da União na Assembleia e à continuidade da proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa. Com efeito, esta autorização, ainda que não elimine por si só esses riscos, permite aos Estados-Membros fazê-lo na sequência da sua adesão ao Ato de Genebra.

109. Todavia, para eliminar esses riscos, não é necessário que os sete Estados-Membros em causa sejam obrigados a aderir ao Ato de Genebra. Basta oferecer-lhes essa faculdade. Tendo em conta certas obrigações decorrentes da adesão, convém deixar aos Estados-Membros em causa a incumbência de decidir se a sua adesão ao Ato de Genebra é necessária, atendendo ao número de registos efetuados ao abrigo do Acordo de Lisboa e aos interesses dos titulares dos direitos daí decorrentes.

110. É verdade que, se nenhum dos Estados-Membros em causa tivesse feito uso da faculdade concedida pela autorização controvertida, o problema do direito de voto da União na Assembleia não teria sido resolvido. No entanto, o Conselho tinha razões para crer que alguns Estados-Membros iam aproveitar essa faculdade e a adesão dos dois Estados-Membros ao Ato de Genebra teve efetivamente lugar.

111. Na medida em que a autorização controvertida constitui assim uma medida que permite eliminar os riscos associados ao direito de voto da União na Assembleia e à continuidade da proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa, importa verificar se a autorização controvertida excede o que é necessário para atingir o objetivo acima referido?

112. Não vejo outros meios que permitam atingir o objetivo em questão. É certo que seria possível tentar convencer outras partes contratantes e o Secretariado da OMPI a proceder a uma interpretação do Ato de Genebra no sentido de que as OIG dispõem de pelo menos um voto na Assembleia e de que a União se substitui aos sete Estados-Membros em causa, contanto que se trate da proteção das denominações de origem registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa. Todavia, o sucesso de tal abordagem seria impossível de prever, dependeria das outras partes contratantes e do Secretariado da OMPI e seria, portanto, incerto. Em contrapartida, a adesão dos Estados-Membros ao Ato de Genebra permite eliminar automaticamente os riscos em causa.

113. A única questão que se põe é a de saber se é necessário que sejam autorizados a aderir ao Ato de Genebra não apenas os sete Estados-Membros em causa mas todos os Estados-Membros. Essa autorização poderia ser justificada pela necessidade de assegurar o mais elevado número possível de votos da União na Assembleia.

114. A este respeito, não decorre dos considerandos da decisão impugnada que a razão pela qual a autorização controvertida foi concedida [47] é a necessidade de garantir o maior número possível de votos da União na Assembleia. É feita apenas menção à necessidade de regularizar a questão do direito de voto da União e é deixada aos Estados-Membros a incumbência de decidir se pretendem fazer uso da autorização controvertida. A adesão de um único Estado-Membro é suficiente para eliminar o risco de a União não ter direito de voto na Assembleia.

115. Neste contexto, as partes invocam o princípio da igualdade entre os Estados-Membros. Deste decorreria a proibição de conceder apenas a certos Estados-Membros a autorização de aderir ao Ato de Genebra. A este respeito, subscrevo o entendimento apresentado pela advogada-geral J. Kokott nas suas Conclusões no processo Comissão/Suécia (Estações de tratamento de águas residuais) [48], que observou que, embora o Tribunal de Justiça ainda não tenha especificado de que forma deve ser interpretada a igualdade dos Estados-Membros, deve considerar-se que a jurisprudência relativa ao princípio da igualdade de tratamento é igualmente válida no que respeita aos Estados-Membros. Este princípio exige que situações comparáveis não devem ser tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não devem ser tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado [49].

116. Os sete Estados-Membros em causa encontram-se numa situação diferente da dos outros Estados-Membros. A não adesão destes últimos ao Ato de Genebra não implica nenhum risco relativo à proteção das denominações de origem já registadas ao abrigo do Acordo de Lisboa. Este risco exige que a faculdade de adesão ao Ato de Genebra esteja aberta aos sete

[47] Pela mesma razão é irrelevante o argumento de alguns Estados-Membros intervenientes relativo à necessidade de dar aos Estados-Membros a possibilidade de assegurar a proteção das indicações geográficas não agrícolas que não foi objeto de harmonização na União. Com efeito, não resulta da fundamentação da decisão impugnada que esta circunstância constituiu uma das razões para conceder a autorização controvertida. Por outro lado, o argumento invocado põe em causa a conclusão do Tribunal de Justiça no Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (Acordo de Lisboa revisto), segundo a qual a competência da União no domínio regulado pelo Ato de Genebra é exclusiva (v. n.º 14 das presentes conclusões).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Suécia (Estações de tratamento de águas residuais) (C-22/20, EU:C:2021:250, n.º 35).

Estados-Membros em causa. Não existe tal justificação relativamente aos interesses dos Estados-Membros no que respeita ao direito de voto, uma vez que a decisão impugnada prevê expressamente que não são os Estados-Membros, mas a União que vota na Assembleia. A diferença de tratamento entre os sete Estados-Membros em causa e os outros Estados-Membros devido à limitação do âmbito de aplicação da autorização controvertida unicamente aos sete Estados-Membros em causa não tem, assim, por efeito a violação do princípio da igualdade.

117. Por outro lado, como já referi no n.º 43 das presentes conclusões, os Estados-Membros poderão ser autorizados a aderir ao Ato de Genebra no futuro através de uma decisão separada. Assim, caso a situação mude, será sempre possível adotar uma decisão que autorize a adesão dos Estados-Membros, designadamente, com vista a reforçar a posição da União na Assembleia, se tal for necessário.

118. Tendo em conta o que precede, considero que, na fase atual, autorizar todos os Estados-Membros a aderir ao Ato de Genebra excede o que é necessário para eliminar os riscos decorrentes da não adesão dos Estados-Membros a esse Ato.

119. A Comissão sustenta que a autorização controvertida é incondicional e permanente. No entanto, certas disposições do artigo 4.º da decisão impugnada impõem limitações importantes aos Estados-Membros que aderiram ao Ato de Genebra. Em primeiro lugar, a União e os Estados-Membros são representados na União Particular pela Comissão. Em segundo lugar, a União é responsável por assegurar o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações da União e dos Estados-Membros que aderiram ao Ato de Genebra. Em terceiro lugar, é a Comissão que efetua todas as notificações necessárias ao abrigo do Ato de Genebra em nome da União e dos Estados-Membros em causa. Por último, em quarto lugar, é a União que vota na Assembleia, ao passo que os Estados-Membros não exercem o seu direito de voto. Em meu entender, estas disposições permitem minimizar o risco de eventuais divergências entre a União e os Estados-Membros na Assembleia e no âmbito da execução do Ato de Genebra. No caso em apreço, a habilitação concedida aos Estados-Membros tem, portanto, caráter limitado e não dá origem a uma alteração permanente da repartição das competências entre a União e os Estados-Membros.

120. Tendo em conta o que precede, considero que a decisão impugnada viola o artigo 2.º, n.º 1, TFUE na medida em que as disposições controvertidas preveem que estão autorizados a aderir ao Ato de Genebra não apenas os sete Estados-Membros em causa, mas todos os Estados-Membros.

2) Quanto à fundamentação

121. A Comissão alega que existe uma contradição entre dois períodos do considerando 8 da decisão impugnada. Ora, essa contradição só existe em caso de leitura subjetiva deste considerando, efetuada sob o ângulo da abordagem que a Comissão tem do problema do direito de voto. Ao contrário da Comissão, penso que o primeiro período deste considerando não deve ser lido no sentido de que «dá uma oportunidade» à Assembleia de abordar a questão do direito de voto da União, mas como uma exposição de um problema cuja solução é proposta no segundo período do referido considerando.

122. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a fundamentação de um ato deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que foi adotado. A este respeito, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na

medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa e, especialmente, em função do interesse que os destinatários do ato podem ter em obter explicações [50].

123. É igualmente pacífico que o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, o qual tem a ver com a legalidade material do ato controvertido [51].

124. A este respeito, o considerando 8 da decisão impugnada permite estabelecer a ligação entre a autorização controvertida e o problema do direito de voto da União na Assembleia. Em seguida, os argumentos invocados pela Comissão visam, na realidade, não a fundamentação da decisão impugnada, mas o mérito da solução escolhida para remediar o problema do direito de voto, que já foi objeto da minha análise relativa ao artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

125. Tendo em conta o que precede, considero que o argumento relativo à falta de fundamentação deve ser rejeitado.

3) Conclusão intercalar

126. Tendo em conta o que precede, considero que o segundo fundamento deve ser julgado procedente e que as disposições controvertidas da decisão impugnada devem ser anuladas.

VI. Manutenção dos efeitos da decisão impugnada no tempo

127. No caso de o Tribunal de Justiça decidir anular a decisão impugnada, deverá determinar se há que manter os efeitos da decisão impugnada até à adoção da nova decisão do Conselho.

128. A República Francesa e a Hungria já assinaram e ratificaram o Ato de Genebra, nos termos do artigo 3.º da decisão impugnada. Não está excluído que, na sequência do Acórdão do Tribunal de Justiça, a Comissão apresente ao Conselho uma proposta de decisão que autoriza a adesão dos Estados-Membros ao Ato de Genebra em conformidade com as indicações resultantes do acórdão do Tribunal de Justiça [52]. Até lá, a meu ver, há que manter os efeitos dos artigos 3.º e 4.º da decisão impugnada na medida em que constituem a base jurídica para ações que parecem poder ser consideradas legais à luz da futura decisão.

129. Por estas razões, e tendo em conta a situação diferente dos sete Estados-Membros em causa, proponho que o Tribunal de Justiça mantenha os efeitos dos artigos 3.º e 4.º da decisão impugnada, na medida em que se trate da eventual adesão ao Ato de Genebra dos sete Estados-Membros em causa efetuada antes da data do acórdão do Tribunal de Justiça, até à entrada em vigor, num prazo razoável que não exceda seis meses a contar da data da prolação do acórdão, de uma decisão do Conselho.

[50] Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Landesbank Baden-Württemberg e CRU (C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, n.º 104 e jurisprudência referida).

[51] Acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte do Mediterrâneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 48 e jurisprudência referida).

[52] Essa proposta seria necessária na hipótese de o Tribunal de Justiça julgar procedente o primeiro fundamento.

VII. Quanto às despesas

130. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que proponho que seja dado provimento ao recurso e tendo a Comissão pedido a condenação do Conselho nas despesas, há, em meu entender, que o condenar nas despesas.

131. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, desse regulamento, o Reino da Bélgica, a República Checa, a República Helénica, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a Hungria, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e a República Portuguesa suportarão as suas próprias despesas enquanto intervenientes no litígio.

VIII. Conclusão

132. Atendendo a todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça:

– anular o artigo 3.º da Decisão (UE) 2019/1754 do Conselho, de 7 de outubro de 2019, sobre a adesão da União Europeia ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às denominações de origem e às indicações geográficas;

– anular o artigo 4.º da Decisão 2019/1754, na medida em que contém referências aos Estados-Membros;

– manter os efeitos das partes anuladas da Decisão 2019/1754, na medida em que diz respeito às ratificações do Ato de Genebra a que se refere esta decisão pela República Francesa e pela Hungria, bem como as eventuais ratificações ou as adesões a esse Ato efetuadas antes da data do acórdão do Tribunal de Justiça pela República da Bulgária, pela República Checa, pela República Italiana, pela República Portuguesa e pela República Eslovaca, até à entrada em vigor, num prazo razoável que não exceda seis meses a contar da data da prolação do acórdão, de uma decisão do Conselho da União Europeia;

– condenar o Conselho a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia;

– condenar o Reino da Bélgica, a República Checa, a República Helénica, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a Hungria, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e a República Portuguesa a suportar as suas próprias despesas.