Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

26 de outubro de 2023 *

«Recurso de anulação — Direito institucional — Aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Roménia — Inexistência de um ato recorrível — Unanimidade exigida não alcançada — Inadmissibilidade manifesta parcial — Pedido de concessão de um prazo que permita retomar o recurso — Incompetência manifesta parcial»

No processo T-48/23,

Eugen Tomac, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por R. Duta, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia,

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: R. da Silva Passos (relator), presidente, S. Gervasoni e I. Reine, juízes,

secretário: V. Di Bucci,

profere o presente

Despacho

1 Com o seu recurso interposto nos termos do artigo 263.º TFUE, o recorrente, Eugen Tomac, vem requerer, por um lado, a anulação da «Decisão» do Conselho da União Europeia, de 8 de dezembro de 2022, de não adotar o projeto de decisão n.º 15218/22 do Conselho sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia (a seguir «Projeto n.º 15218/22»), e, por outro, no caso de não lhe ser reconhecida a qualidade de recorrente privilegiado, a concessão de um prazo que permita que o recurso seja retomado, se for caso disso, pelo Parlamento Europeu ou por outra instituição da União Europeia ou instituição nacional que atue nesta qualidade.

* Língua do processo: francês.

Antecedentes do litígio

2 O acervo de Schengen, a que se refere o artigo 1.º, que remete para o anexo A, da Decisão 1999/435/CE do Conselho, de 20 de maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem (JO 1999, L 176, p. 1), é um quadro normativo que visa a supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns nos Estados-Membros do Espaço Schengen.

3 O Tratado de Amesterdão determinou a anexação do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia ao Tratado UE e ao Tratado CE (JO 1997, C 340, p. 93). Posteriormente, o Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, anexo ao Tratado UE (JO 2008, C 115, p. 290), foi anexado ao Tratado de Lisboa (JO 2010, C 83, p. 290).

4 Particularmente, no que diz respeito à Roménia, o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Protocolo relativo às condições e regras de admissão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia (JO 2005, L 157, p. 29; a seguir «Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União»), do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2005, L 157, p. 203), prevê:

«1. As disposições do acervo de Schengen, integrado no âmbito da União Europeia […], e os atos nele baseados ou de algum modo com ele relacionados, enumerados no [a]nexo II, bem como quaisquer outros atos adotados antes da data da adesão, vinculam a [República da] Bulgária e a Roménia e são aplicáveis nesses Estados a partir da data da adesão.

2. As disposições do acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e os atos nele baseados ou de algum modo com ele relacionados não referidos no n.º 1, embora vinculem a [República da] Bulgária e a Roménia a partir da data da adesão, só são aplicáveis em cada um desses Estados por força de uma decisão do Conselho para o efeito, após verificação, segundo os procedimentos de avaliação de Schengen aplicáveis, do cumprimento nesse Estado das condições necessárias à aplicação de todas as partes do acervo em causa.

O Conselho toma a sua decisão, após consulta ao Parlamento Europeu, deliberando por unanimidade dos membros que representam os Governos dos Estados-Membros relativamente aos quais as disposições referidas no presente número já tenham entrado em vigor e do representante do Governo do Estado-Membro relativamente ao qual essas disposições devam entrar em vigor. […]»

5 Na sequência da sua adesão à União, em 1 de janeiro de 2007, a Roménia levou a cabo, entre 2009 e 2011, uma série de diligências no âmbito dos procedimentos de avaliação de Schengen, a fim de cumprir os critérios necessários para a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen.

6 Em 29 de setembro de 2010 e em 8 de julho de 2011, a Presidência do Conselho elaborou, tendo posteriormente alterado, um primeiro projeto de decisão do Conselho sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na República da Bulgária e na Roménia, a saber, o Projeto n.º 14142/10, atualmente Projeto n.º 14142/1/10 (a seguir «Projeto n.º 14142/10»).

7 Através da Resolução de 8 de junho de 2011 sobre o projeto n.º 14142/10 (JO 2012, CE 380, p. 160), o Parlamento pronunciou-se a favor deste projeto.

8 Nas suas Observações, de 9 de junho de 2011, sobre a conclusão do processo de avaliação do estado de preparação da Roménia para implementar todas as disposições do acervo de Schengen (9166/3/11 REV 3), a formação «Avaliação Schengen» do Grupo para as «Questões de Schengen» do Conselho tomou conta da conclusão dos procedimentos de avaliação de Schengen relativamente à Roménia. Ao verificar que a Roménia preenchia as condições em todos os domínios do acervo de Schengen, concluiu que o Conselho podia tomar a decisão a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União.

9 Embora tivesse sido acordado, em 24 de junho de 2011, que a decisão sobre a adesão da Roménia ao Espaço Schengen deveria ser tomada, o mais tardar, em setembro de 2011, o Conselho adiou a votação sobre a adoção desta decisão numa reunião de 22 de setembro de 2011.

10 Através da Resolução de 13 de outubro de 2011 sobre a adesão da Bulgária e da Roménia ao espaço Schengen (JO 2013, 94, p. 13), o Parlamento reiterou o seu apoio à adesão da Roménia ao Espaço Schengen. Convidou o Conselho a tomar as medidas necessárias para o efeito.

11 O Projeto n.º 14302/3/11 de decisão do Conselho, de 7 de dezembro de 2011, elaborado pela Presidência do Conselho, não foi objeto de votação no Conselho numa reunião de 9 de dezembro de 2011.

12 Através da Resolução, de 11 de dezembro de 2018, sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia: supressão dos controlos nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas internas (JO 2020, C 388, p. 18), o Parlamento convidou o Conselho, por um lado, a apresentar um novo projeto de decisão sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Roménia, com base no Projeto n.º 14142/10, o mais rapidamente possível e, por outro, através de um ato jurídico único, a tomar uma decisão imediata com vista à supressão dos controlos nas fronteiras internas.

13 Em seguida, a Comissão Europeia confirmou que a Roménia preenchia as condições necessárias para que as disposições do acervo de Schengen fossem consideradas aplicáveis neste Estado e convidou o Conselho a adotar as medidas necessárias para o efeito através de uma primeira Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 2 de junho de 2021, intitulada «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente» [COM(2021) 277 final] e, posteriormente, de uma segunda Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 24 de maio de 2022, intitulada «Relatório sobre o estado de Schengen de 2022» [COM(2022) 0301 final].

14 Através da Resolução, de 18 de outubro de 2022, sobre a adesão da Roménia e da Bulgária ao espaço Schengen (JO 2023, C 149, p. 11), o Parlamento voltou a solicitar ao Conselho que tomasse todas as medidas necessárias para adotar uma decisão sobre a plena aplicação das disposições do acervo de Schengen na Roménia até final de 2022.

15 Um relatório de peritos de 21 de outubro de 2022, elaborado, sob a égide da Comissão, no contexto de uma missão de inquérito voluntária na Bulgária e na Roménia sobre a aplicação do acervo de Schengen e a sua evolução desde 2011 (13906/22), confirmou as conclusões dos procedimentos de avaliação finalizados em 2011. Este relatório referia ainda que a Roménia tinha implementado o acervo e os seus instrumentos, além de ter reforçado a sua aplicação em todos os

domínios. Através da Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 16 de novembro de 2022, intitulada «Reforçar Schengen com a plena participação da Bulgária, da Roménia e da Croácia no espaço sem controlos nas fronteiras internas» [COM(2022) 636 final], a Comissão reiterou o seu convite ao Conselho para admitir a adesão da Roménia ao Espaço Schengen.

16 Em 29 de novembro de 2022, a Presidência do Conselho elaborou o Projeto n.º 15218/22 com base no artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União.

17 Em 8 de dezembro de 2022, a formação «Justiça e Assuntos Internos» (JAI) do Conselho reuniu-se para deliberar, no âmbito da governação política do Espaço Schengen (isto é, do Conselho Schengen) e das atividades não legislativas, sobre o Projeto n.º 15218/22 incluído no ponto 3, alínea a), da ordem do dia da reunião, que previa a possibilidade de ser solicitada uma votação para efeitos de uma eventual adoção. O Projeto n.º 15218/22 não foi adotado nessa reunião por não ter existido unanimidade entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros.

18 O recorrente é um deputado europeu de nacionalidade romena.

19 Por correio eletrónico de 15 de dezembro de 2022, o recorrente perguntou à diretora-geral da JAI do Secretariado-Geral do Conselho se poderia comunicar-lhe os resultados da votação sobre a aplicação integral do acervo de Schengen na Roménia, incluída na ordem do dia da reunião do Conselho de 8 de dezembro de 2022, e a ata dessa reunião ou o respetivo relatório.

20 Por correio eletrónico de 16 de dezembro de 2022, a diretora-geral da JAI do Secretariado-Geral do Conselho respondeu ao recorrente que o Projeto n.º 15218/22 não tinha sido efetivamente adotado nessa reunião e que, por força dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento Interno do Conselho, os resultados das votações não eram divulgados por estarem em causa deliberações sobre um ato não legislativo não acessíveis ao público. Acrescentou que a ata relativa a este procedimento também não era divulgada.

Pedidos do recorrente

21 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a «Decisão» do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, de não adotar o Projeto n.º 15218/22;

– no caso de não lhe ser reconhecida a qualidade de recorrente privilegiado, conceder um prazo suscetível de permitir que o recurso seja retomado, se for caso disso, em nome do Parlamento ou de outra instituição da União ou de uma instituição nacional que atue nesta qualidade;

– condenar o Conselho nas despesas.

Questão de direito

22 Nos termos do artigo 126.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, se o Tribunal for manifestamente incompetente para conhecer de um recurso ou se este for manifestamente inadmissível, pode decidir a todo o tempo, por despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.

23 No caso em apreço, o Tribunal Geral considera-se suficientemente esclarecido pelas peças dos autos e decide, em aplicação deste artigo, pronunciar-se pondo termo à instância.

24 A título preliminar, cumpre recordar que sendo a admissibilidade do recurso um fundamento de ordem pública a ser conhecido oficiosamente pelo Tribunal Geral, a prolação de um despacho nos termos do artigo 126.º do Regulamento de Processo não está sujeita à contestação da admissibilidade do recurso pelo recorrido. Assim, no caso em apreço, é indiferente, para apreciar o caráter manifesto da inadmissibilidade, que o recorrido não tenha sido notificado da petição e, por conseguinte, que não tenha podido invocar o caráter manifestamente inadmissível do recurso (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2020, Credito Fondiario/CRU, C-69/19 P, EU:C:2020:178, n.º 54 e jurisprudência referida).

25 Decorre igualmente da jurisprudência constante em matéria de admissibilidade dos recursos de anulação, que há que atender à própria essência dos atos recorridos e à intenção dos seus autores na qualificação dos mesmos. A este respeito, todos os atos adotados pelas instituições, independentemente da sua natureza ou da sua forma, que fixam definitivamente a posição de uma instituição no termo de um procedimento administrativo e que visam produzir efeitos jurídicos vinculativos, constituem, em princípio, atos recorríveis na aceção do artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão, C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.º 42; de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 52, e de 19 de novembro de 2013, Comissão/Conselho, C-63/12, EU:C:2013:752, n.º 28 e jurisprudência referida).

26 É à luz destes princípios que cumpre verificar se, no caso em apreço, a não adoção do Projeto n.º 15218/22 pelo Conselho constitui um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE.

27 É verdade, como salienta o recorrente, que resulta do artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União que a tomada de uma decisão, pelo Conselho, sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Roménia só pode ocorrer depois de se verificar, em conformidade com os procedimentos de avaliação de Schengen, que este Estado-Membro preenche as condições necessárias para a aplicação de todas as partes relevantes do acervo (v. n.º 4, *supra*). No presente caso, também é verdade que esta verificação foi concluída com a adoção, em 9 de junho de 2011, das Observações da formação «Avaliação Schengen» do Grupo para as «Questões de Schengen» do Conselho (v. n.º 8, *supra*).

28 No entanto, convém sublinhar que, de acordo com as mesmas disposições, a conclusão dos procedimentos de avaliação de Schengen, e da referida verificação, é apenas uma etapa do procedimento, que deve ser acompanhada de uma consulta do Parlamento, seguida da tomada de uma decisão pelo Conselho sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Roménia.

29 Do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União resulta, sobretudo, que essa decisão só pode ser tomada pelo Conselho com a unanimidade dos seus membros que representam os Governos dos Estados-Membros relativamente aos quais as disposições do acervo de Schengen já tenham entrado em vigor e do representante do Governo da Roménia relativamente ao qual essas disposições devem entrar em vigor.

30 Assim, a decisão do Conselho, a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União, só pode existir, não obstante a conclusão dos procedimentos de avaliação de Schengen, e produzir efeitos jurídicos vinculativos em relação ao recorrente se for adotada por unanimidade nas condições recordadas no n.º 29, *supra* (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 13 de julho de 2004, Comissão/Conselho, C-27/04, EU:C:2004:436, n.º 30).

31 Ora, no caso em apreço, há que sublinhar que, apesar da conclusão dos procedimentos de avaliação de Schengen e da adoção das resoluções do Parlamento Europeu de 8 de junho e 13 de outubro de 2011, 11 de dezembro de 2018 e 18 de outubro de 2022, a unanimidade exigida dos representantes dos Governos dos Estados-Membros em causa não foi alcançada no Conselho relativamente à votação do Projeto n.º 15218/22 (v. n.º 17, *supra*).

32 Por outro lado, convém realçar que o artigo 4.º do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União não prevê nenhum prazo no termo do qual a decisão do Conselho a que se refere o n.º 2 deste artigo deva ser tomada ou se deva considerar tomada.

33 Consequentemente, seria incompatível com a redação deste artigo, que prevê expressamente um procedimento com várias etapas e que não fixa um prazo para o efeito, fazer decorrer da conclusão das etapas prévias a inibição do poder do Conselho de tomar, por unanimidade dos representantes dos Governos dos Estados-Membros em causa, uma decisão na aceção do referido artigo. Assim, a conclusão destas etapas, ou eventuais tomadas de posição por uma instituição da União, não pode vincular estes representantes, nem constituir um indício de que os mesmos tomaram uma posição, antes da tomada formal dessa decisão nas condições referidas no n.º 29, *supra*.

34 Por conseguinte, continua a ser possível que o Conselho reintroduza o Projeto n.º 15218/22 na ordem do dia de uma nova reunião ou que a Presidência do Conselho elabore um novo projeto de decisão do Conselho sobre a aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Roménia. Nesse caso, a votação do Projeto n.º 15218/22 não implica um retrocesso na conclusão das etapas prévias à adoção de uma decisão do Conselho na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União, ou seja, por outras palavras, um recomeço absoluto do procedimento previsto neste artigo.

35 À luz das considerações que precedem, há que concluir que, não tendo havido a unanimidade exigida, não foi tomada nenhuma decisão pelo Conselho na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União e que a votação que conduziu à não adoção do Projeto n.º 15218/22 não equivale, enquanto tal, a uma recusa do Conselho de tomar semelhante decisão *a posteriori*.

36 Assim, a não adoção do Projeto n.º 15218/22 não pode ser considerada no sentido de que origina um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE (v., por analogia, Acórdão de 13 de julho de 2004, Comissão/Conselho, C-27/04, EU:C:2004:436, n.º 34).

37 Por outro lado, esta conclusão não é contrária ao direito a um recurso efetivo previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma vez que, segundo jurisprudência constante, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto pelos Tratados, nomeadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente nos tribunais da União [v. Acórdão de 30 de abril de 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comissão, C-560/18 P, EU:C:2020:330, n.º 62 e jurisprudência referida, e Despacho de 20 de maio de 2021, LG e o./Comissão, T-482/20, não publicado, EU:T:2021:290,

n.º 64 e jurisprudência referida; v. também, neste sentido e por analogia, Despacho de 27 de abril de 2021, Macías Chávez e o./Espanha e Parlamento, T-719/20, EU:T:2021:216, n.º 37 (não publicado)]. Com efeito, tendo em conta que, conforme já foi explicado, a votação que conduziu à não adoção do Projeto n.º 15218/22 não é uma decisão tomada pelo Conselho na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo ao Ato de Adesão da Roménia à União e não constitui um ato recorrível, o direito do recorrente a um recurso efetivo não pode ser invocado para impedir a aplicação das regras de admissibilidade ao presente recurso (v., neste sentido, Despacho de 20 de maio de 2021, LG e o./Comissão, T-482/20, não publicado, EU:T:2021:290, n.º 64).

38 Por conseguinte, o primeiro fundamento, que visa a anulação da «Decisão» do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, de não adotar o Projeto n.º 15218/22, deve ser julgado manifestamente inadmissível, sem que seja necessário examinar os argumentos relativos ao mérito apresentados a este respeito pelo recorrente.

39 Por outro lado, no que se refere ao segundo fundamento, mediante o qual o recorrente pede ao Tribunal Geral que, no caso de não lhe ser reconhecida a qualidade de recorrente privilegiado, se digne conceder um prazo para que o recurso possa ser retomado pelo Parlamento ou por outra instituição da União ou instituição nacional que atue nesta qualidade, note-se que, em conformidade com o artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE, a qualidade de recorrente privilegiado só é reconhecida a um Estado-Membro, ao Parlamento, ao Conselho ou à Comissão. Dadas as circunstâncias, esta qualidade não pode ser concedida, no presente caso, ao recorrente.

40 Cumpre ainda realçar que o Tribunal Geral não tem competência para «conceder um prazo» ao Parlamento, a outra instituição da União ou à Roménia para interposição de um recurso contra a «Decisão» do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, de não adotar o Projeto n.º 15218/22. Há que recordar, a este título, que os prazos de recurso, instituídos com o objetivo de assegurar a clareza e a segurança das situações jurídicas e de evitar eventuais discriminações, são de ordem pública e não estão à disposição nem das partes nem do juiz (v. Despacho de 25 de outubro de 2007, Estaser El Mareny/Comissão, T-274/06, não publicado, EU:T:2007:323, n.º 40 e jurisprudência referida).

41 Assim, este pedido e, por conseguinte, o segundo fundamento devem ser julgados improcedentes por incompetência manifesta.

42 Daqui resulta que há que negar provimento ao recurso, em parte, por ser manifestamente inadmissível e, em parte, por incompetência manifesta, sem que seja necessário notificá-lo ao Conselho.

Quanto às despesas

43 Tendo o presente despacho sido proferido antes da notificação da petição inicial ao Conselho e antes que este pudesse incorrer em despesas, basta decidir que o recorrente suportará as suas próprias despesas, em conformidade com o artigo 133.º do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso, em parte, por ser manifestamente inadmissível e, em parte, por incompetência manifesta.**

2) **Eugen Tomac suportará as suas próprias despesas.**

Feito no Luxemburgo, em 26 de outubro de 2023.

O Secretário
V. Di Bucci

O Presidente
R. da Silva Passos