Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 17 de junho de 2021 [1]

Processo C-180/20

Comissão Europeia
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Decisões (UE) 2020/245 e 2020/246 — Posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção dos Regulamentos Internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e ao estabelecimento da lista de subcomités — Decisões que definem as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo internacional — Escolha da base jurídica — Acordo que inclui certas disposições que podem estar ligadas à política externa e de segurança comum (PESC) — Adoção de duas decisões distintas»

I. Introdução

1. No âmbito do contencioso interinstitucional relativo à base jurídica dos atos da União, que reveste uma importância de natureza constitucional [2], ocupam uma posição cada vez mais significativa, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os processos que põem em causa a linha de demarcação entre a ação externa da União Europeia nos domínios abrangidos pelo Tratado FUE e a política externa e de segurança comum (PESC), consagrada no Tratado UE [3]. O recurso objeto das presentes conclusões é um desses processos e constitui, cerca de três anos após a prolação do Acórdão de 4 de setembro de 2018, Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) [4] (a seguir «Acórdão Cazaquistão»), uma nova etapa do diferendo que opõe a Comissão Europeia ao Conselho da União Europeia no que respeita às bases jurídicas pertinentes para a celebração e a execução dos designados acordos de parceria «de nova geração». No Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça foi, pela primeira vez, chamado a pronunciar-se sobre a delimitação entre as competências abrangidas pela PESC e as competências abrangidas

[1] Língua original: francês.

[2] V., neste sentido, nomeadamente, Parecer 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança), de 6 de dezembro de 2001 (EU:C:2001:664, n.º 5) e Acórdão de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 42).

[3] V., por exemplo, Acórdãos de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472); de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025), e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

pelo Tratado FUE no âmbito da execução de um desses acordos e, mais precisamente, no que respeita à adoção de uma decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, através da qual o Conselho estabelece a posição da União numa instância criada em aplicação desse acordo [5].

2. No presente processo, a Comissão pede a anulação das Decisões (UE) do Conselho 2020/245 [6] e 2020/246 [7] (a seguir, conjuntamente, «decisões impugnadas»), sobre uma posição a tomar em nome da União no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro [8] (a seguir «CEPA»).

II. Quadro jurídico

A. Disposições pertinentes do Tratado UE

3. O capítulo 1 do título V do Tratado UE contém as «[d]isposições gerais relativas à ação externa da União». O artigo 21.º TUE, incluído no referido capítulo, estabelece, no seu n.º 1, os princípios em que assenta a ação da União na cena internacional e precisa que a União procura desenvolver relações e constituir parcerias, nomeadamente, com os países que partilhem dos referidos princípios. O n.º 2 deste artigo enumera os objetivos da ação externa da União e o n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo artigo dispõe que «[a] União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos n.os 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspetos externos».

4. O capítulo 2 do título V do Tratado UE contém as disposições específicas relativas à PESC. Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, «[a] política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados». Em conformidade com o artigo 37.º TUE, que figura nesse mesmo capítulo, «[a] União pode celebrar acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais nos domínios que se insiram no âmbito do presente capítulo».

[5] Existem outros precedentes relativos à interpretação do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, no âmbito de um litígio sobre a base jurídica pertinente de uma decisão que define a posição a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo internacional, que, no entanto, não dizem respeito à delimitação entre as competências PESC e as competências não PESC, v. Acórdãos de 26 de setembro de 2013, Reino Unido/Conselho (C-431/11, EU:C:2013:589), de 27 de fevereiro de 2014, Reino Unido/Conselho (C-656/11, EU:C:2014:97) e de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Decisão de 17 de fevereiro de 2020, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção dos Regulamentos Internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e ao estabelecimento da lista de subcomités, para a aplicação do referido acordo, com exceção do seu título II (JO 2020, L 52, p. 3).

[7] Decisão de 17 de fevereiro de 2020, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção dos Regulamentos Internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e ao estabelecimento da lista de subcomités, para a aplicação do título II do referido acordo (JO 2020, L 52, p. 5).

[8] JO 2018, L 23, p. 4.

B. Disposições pertinentes do Tratado FUE

5. Na parte V do Tratado FUE, que diz respeito à ação externa da União, o título V é consagrado aos acordos internacionais da União. Este título inclui, entre outros, o artigo 218.º TFUE, que estabelece o processo de negociação e de celebração de acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais. O referido artigo, nos seus n.os 8 e 9, dispõe:

«8. Ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por maioria qualificada. Todavia, o Conselho delibera por unanimidade quando o acordo incida num domínio em que seja exigida a unanimidade para a adoção de um ato da União […].

9. O Conselho, sob proposta da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, adota uma decisão sobre a suspensão da aplicação de um acordo e em que se definam as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos […]»

III. Antecedentes do litígio

A. CEPA

6. Em 29 de setembro de 2015, o Conselho autorizou a Comissão e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir «Alta Representante») a iniciar negociações com a República da Arménia relativamente a um acordo-quadro [9]. Estas negociações foram levadas a cabo e o acordo foi rubricado em 21 de março de 2017.

7. Em 20 de novembro de 2017, o Conselho adotou uma decisão através da qual autorizava a assinatura do CEPA em nome da União e decidia da aplicação provisória de determinadas partes deste acordo [10] (a seguir «decisão de assinatura»). Esta decisão baseava-se no artigo 37.º TUE, bem como no artigo 91.º e no artigo 100.º, n.º 2, TFUE, e nos artigos 207.º e 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.os 5 e 7, TFUE e com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE. O CEPA foi assinado em 24 de novembro de 2017 e é aplicado a título provisório desde 1 de junho de 2018.

8. O artigo 362.º deste acordo prevê a criação de um Conselho de Parceria, ao qual cabe assegurar a supervisão do presente Acordo, bem como a sua revisão periódica, e com poderes para adotar decisões vinculativas para as Partes e para formular recomendações [11] (a seguir «Conselho de Parceria»). O Conselho de Parceria deve ser constituído por representantes das Partes no domínio ministerial e reunir-se periodicamente, pelo menos uma vez por ano e sempre que as circunstâncias o exigirem. O artigo 362.º, n.º 4, do CEPA prevê que o Conselho de Parceria deve adotar o seu regulamento interno. O Conselho de Parceria é assistido no exercício das suas funções por um Comité de Parceria, instituído em conformidade com o artigo 363.º do CEPA e constituído por representantes das Partes, no domínio de altos funcionários (a seguir «Comité de Parceria»). Em conformidade com o n.º 4 deste artigo, o Conselho de Parceria deve definir, no seu regulamento interno, as funções e o modo de funcionamento deste comité. Nos termos do

[9] Este acordo-quadro devia substituir o Acordo de parceria e cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro (JO 1999, L 239, p. 3).

[10] Decisão (UE) 2018/104 do Conselho de 20 de novembro de 2017, relativa à assinatura, em nome da União, e à aplicação provisória do Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado (JO 2018, L 23 p. 1).

[11] Em conformidade com o artigo 362.º, n.º 6, do CEPA, o Conselho de Parceria adota as suas decisões e formular as suas recomendações mediante acordo entre as Partes, no devido respeito da conclusão dos respetivos procedimentos internos.

artigo 364.º do CEPA, o Conselho de Parceria pode decidir criar subcomités e outros órgãos, encarregados de o assistir em domínios específicos, e deve determinar a composição, as funções e o funcionamento desses órgãos.

B. Decisões impugnadas

9. As decisões impugnadas dizem respeito à adoção dos regulamentos internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e de outros órgãos instituídos pelo Conselho de Parceria, bem como ao estabelecimento da lista dos subcomités (a seguir, conjuntamente, «regulamentos internos»).

10. Em 29 de novembro de 2018, a Alta Representante e a Comissão adotaram uma proposta conjunta de decisão do Conselho relativa à posição a tomar em nome da União no Conselho de Parceria, quanto à adoção de decisões relativas aos regulamentos internos (a seguir «proposta conjunta») [12]. Esta proposta baseava-se, designadamente, no artigo 37.º TUE enquanto base jurídica material.

11. Em 19 de julho de 2019, a Comissão apresentou uma proposta alterada de decisão do Conselho, na qual tinham sido eliminadas as referências à Alta Representante e ao artigo 37.º TUE enquanto base jurídica material [13] (a seguir «proposta alterada»). Esta proposta baseava-se no artigo 218.º, n.º 9, TFUE, enquanto base jurídica processual, e no artigo 91.º e no artigo 100.º, n.º 2, TFUE, bem como nos artigos 207.º e 209.º TFUE, enquanto bases jurídicas materiais. Na fundamentação desta decisão era explicado que a eliminação do artigo 37.º TUE enquanto base jurídica material se justificava, nomeadamente, à luz do Acórdão Cazaquistão.

12. Em 4 de dezembro de 2019, o Comité dos Representantes Permanentes (Coreper) decidiu dividir o ato jurídico a adotar em duas decisões do Conselho, uma assente no artigo 37.º TUE e que incide apenas no título II do CEPA, que visa a cooperação no domínio da política externa e de segurança, e a outra assente em bases jurídicas distintas da PESC e relativas à totalidade do CEPA, com exceção do seu título II.

13. Em 17 de fevereiro de 2020, o Conselho adotou em conjunto as decisões impugnadas. A Decisão 2020/245 foi adotada com base no artigo 91.º TFUE e no artigo 100.º, n.º 2, TFUE, bem como no artigo 207.º TFUE e no artigo 209.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE e com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. Em contrapartida, a Decisão 2020/246 foi adotada com base no artigo 37.º TUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE, e com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. O artigo 1.º da Decisão 2020/245 prevê que «[a] posição a tomar, em nome da União, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo [CEPA], no que diz respeito à adoção dos regulamentos internos […], para a aplicação do referido acordo, com exceção do seu título II, baseia-se no projeto de decisão do Conselho de Parceria». O artigo 1.º da Decisão 2020/246 prevê que «[a] posição a tomar, em

[12] Proposta conjunta de Decisão do Conselho, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Parceria instituído pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção de decisões sobre o regulamento interno do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria e dos subcomités especializados ou outros órgãos [JOIN(2018) 29 final].

[13] Proposta alterada de Decisão do Conselho, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Parceria instituído pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção de decisões sobre o regulamento interno do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria e dos subcomités especializados ou outros órgãos [COM(2019) 345 final].

nome da União, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo [CEPA], no que diz respeito à adoção dos regulamentos internos […], para a aplicação do título II do referido acordo, baseia-se no projeto de decisão do Conselho de Parceria».

14. Através de duas declarações, inscritas na ata elaborada pelo Conselho em 4 de março de 2020, a Comissão e a República Checa sublinharam o caráter, em seu entender, juridicamente errado do recurso à base jurídica do artigo 37.º TUE para uma das duas decisões do Conselho [14]. Através de declaração, inscrita na mesma ata do Conselho, a Hungria expressou igualmente «as suas reservas quanto à adoção de duas decisões distintas sobre a posição da UE», sem, todavia, contestar a base jurídica do artigo 37.º TUE [15]. Estes dois Estados-Membros decidiram abster-se de votar.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

15. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de abril de 2020, a Comissão interpôs o recurso de anulação objeto das presentes conclusões. A República Checa e a República Francesa foram admitidas a intervir em apoio, respetivamente, da Comissão e do Conselho.

16. A Comissão, apoiada pela República Checa, conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular as decisões impugnadas, manter os seus efeitos e condenar o Conselho nas despesas.

17. O Conselho conclui pedindo, a título principal, que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas e, a título subsidiário, em caso de anulação das decisões impugnadas, que os seus efeitos sejam mantidos. A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso da Comissão.

V. Análise

18. A Comissão invoca dois fundamentos de recurso.

A. Quanto ao primeiro fundamento

1. Resumo sucinto dos argumentos das partes

19. No âmbito do seu primeiro fundamento de recurso, que ocupa o essencial do processo no caso em apreço, a Comissão acusa o Conselho, em primeiro lugar, da exclusão do âmbito de aplicação da Decisão 2020/245 do título II do CEPA, em segundo lugar, da escolha do artigo 37.º TUE como base jurídica material da Decisão 2020/246 e, em terceiro lugar, da inclusão, enquanto base jurídica processual desta decisão, do artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE.

20. A Comissão alega que, ao escolher o artigo 37.º TUE como base jurídica material da Decisão 2020/246, o Conselho alterou a regra de votação que, sem esta alteração, seria aplicável por força dos Tratados e violou a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça sobre a escolha

[14] V., Conselho da União Europeia, relatório sumário de 4 de março de 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper de 12 e 14 de fevereiro de 2020, anexo Coreper de 12 de fevereiro de 2020, n.º 38.

[15] V., Conselho da União Europeia, relatório sumário de 4 de março de 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper de 12 e 14 de fevereiro de 2020, anexo Coreper de 12 de fevereiro de 2020, n.º 38.

da base jurídica dos atos da União. Segundo a Comissão, resulta desta jurisprudência, nomeadamente, do Acórdão Cazaquistão, que uma decisão do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, através da qual este define a posição a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo internacional, deve ser adotada por maioria qualificada quando o centro de gravidade desse acordo é constituído por um domínio em relação ao qual as bases jurídicas materiais exigem maioria qualificada. A Comissão alega que o CEPA diz principalmente respeito aos domínios do comércio, da cooperação para o desenvolvimento e do comércio dos serviços de transporte, aos quais está consagrada a grande maioria dos artigos do referido acordo. Os novos artigos inseridos no título II do referido acordo, que visam a cooperação no domínio da política externa e de segurança, têm um caráter puramente acessório em relação ao conjunto do CEPA e, por conseguinte, são insuficientes para justificar uma base jurídica da PESC para a totalidade deste. Em apoio de tal conclusão, a Comissão alega que, no Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça considerou que as disposições do título II do Acordo de Parceria e Cooperação Reforçado entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Cazaquistão, por outro [16] (a seguir «Acordo com o Cazaquistão»), comparáveis, em conteúdo e em número, às do título II do CEPA, não justificavam a escolha do Conselho de recorrer ao artigo 37.º TUE como base jurídica material de uma decisão do mesmo tipo das decisões impugnadas.

21. O Conselho, apoiado pela República Francesa, não contesta que o domínio a que se referem as decisões impugnadas deve ser apreciado à luz do CEPA. No entanto, alega que a escolha da base jurídica de um ato da União, incluindo de um ato relativo a um acordo internacional, deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram o conteúdo mas também a finalidade desse ato. Segundo o Conselho, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a análise dos objetivos do acordo é essencial para estabelecer a relação que existe entre as suas disposições que apresentam ligações com diferentes domínios de ação da União e que só num segundo momento é necessário apreciar o alcance das obrigações constantes dessas disposições, concretamente o seu conteúdo. Ora, os argumentos apresentados pela Comissão não têm minimamente em conta as finalidades do CEPA e as suas disposições específicas, centrando-se exclusivamente no seu conteúdo. No caso em apreço, o Conselho considera que a análise dos objetivos das disposições constantes do título II do CEPA demonstra que estas não são secundárias e indiretas relativamente às outras disposições deste acordo. Além disso, ao contrário do que alega a Comissão, o CEPA e o Acordo com o Cazaquistão apresentam diferenças fundamentais no que respeita à definição dos seus objetivos e, assim, à sua natureza jurídica. A este respeito, o Conselho observa que o CEPA inclui, no seu artigo 1.º, pelo menos um objetivo de fundo suplementar, ausente do Acordo com o Cazaquistão, em concreto o objetivo de contribuir para o reforço da parceria abrangente no domínio político [(alínea a)] e de promover o estabelecimento de relações políticas estreitas entre as Partes [(alínea b)]. Por outro lado, alguns dos objetivos gerais enunciados no artigo 1.º do CEPA são traduzidos pelo artigo 3.º deste acordo num conjunto de objetivos mais precisos, prosseguidos especificamente pelas disposições do título II do referido acordo. Em particular, o objetivo que visa o aumento da eficácia da cooperação no domínio da política externa e de segurança, que o artigo 3.º, n.º 1, do CEPA apresenta como o objetivo geral do diálogo político com a Arménia, em torno do qual se articulam todos os outros objetivos prosseguidos pelo referido diálogo, constitui um objetivo distinto, que não pode ser considerado acessório relativamente aos outros objetivos desse acordo. Segundo o Conselho, não há dúvida de que o objetivo principal das disposições do título II deste acordo é a execução de uma política abrangida pela PESC, que a União prossegue no âmbito das competências que lhe são conferidas pelo título V, capítulo II, TUE. Esta conclusão, baseada

[16] JO 2016, L 29, p. 1.

numa análise das finalidades das disposições do título II desse acordo, não pode ser posta em causa por argumentos que se referem simplesmente ao seu conteúdo, nomeadamente, ao seu valor alegadamente declaratório. Com efeito, por um lado, resulta das disposições em causa que é através de um diálogo político regular que a cooperação deve ser implementada e, por outro, não existe nenhum elemento na jurisprudência do Tribunal de Justiça que permita concluir que as disposições que preveem uma cooperação sob a forma de diálogo não podem, em si mesmas, constituir uma componente independente quando prosseguem objetivos de segurança e de política externa.

2. Apreciação

a) Estado da jurisprudência pertinente

22. O artigo 218.º TFUE, para cumprir as exigências de clareza, de coerência e de racionalização, prevê um processo unificado e de alcance geral no que respeita, nomeadamente, à negociação e à celebração de acordos internacionais que a União é competente para celebrar nos seus domínios de ação, incluindo a PESC, salvo quando os Tratados prevejam processos especiais [17]. No âmbito deste processo, o artigo 218.º, n.º 9, TFUE estabelece um processo simplificado para efeitos, nomeadamente, da definição das posições a tomar em nome da União no contexto da sua participação na adoção, no âmbito da instância decisória instituída pelo acordo internacional em causa, de atos relativos à aplicação ou execução desse acordo [18]. Uma vez que esta disposição não prevê nenhuma regra de votação com vista à adoção pelo Conselho desta categoria de decisões, o Tribunal de Justiça declarou que é por referência ao artigo 218.º, n.º 8, TFUE que a regra de votação aplicável deve, em cada caso, ser determinada. A este respeito, esclareceu que, na hipótese de tal decisão não corresponder a nenhum dos casos em que o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE exige a votação por unanimidade é, em princípio, nos termos das disposições conjugadas do artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, e do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, que o Conselho deve adotar a referida decisão, deliberando por maioria qualificada [19].

23. O primeiro caso em que o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE exige que o Conselho delibere por unanimidade concerne à hipótese em que o acordo diz respeito a um domínio para o qual é exigida a unanimidade para adotar um ato da União, estabelecendo assim um nexo entre a base jurídica material de uma decisão adotada ao abrigo desse artigo e a regra de votação aplicável para adotar a decisão. Esse é o caso no que concerne à PESC, dado que o artigo 31.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE prevê, nomeadamente, que as decisões ao abrigo do título V, capítulo 2, do Tratado UE são tomadas por unanimidade, salvo disposição em contrário do referido capítulo [20].

24. Para determinar se uma decisão adotada no quadro definido no artigo 218.º, n.º 9, TFUE incide efetivamente sobre um domínio em que seja exigida a unanimidade para adotar um ato da União e deve, portanto, à luz do primeiro caso referido no artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE, ser adotada por unanimidade, é necessário atender à sua base jurídica material [21].

[17] V., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 52), e Acórdão Cazaquistão (n.º 21).

[18] V., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2015, Conselho/Comissão (C-73/14, EU:C:2015:663, n.º 65), e Acórdão Cazaquistão (n.º 25).

[19] Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, n.º 51), e Acórdão Cazaquistão (n.ºs 25 e 27).

[20] V. Acórdão Cazaquistão (n.º 29).

[21] V. Acórdão Cazaquistão (n.º 35).

25. Segundo jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos, suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato [22]. Se a apreciação de um ato da União demonstrar que este prossegue duas finalidades ou que tem duas componentes e se uma dessas finalidades ou dessas componentes for identificável como sendo principal e a outra apenas acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante. A título excecional, se estiver assente, pelo contrário, que o ato prossegue simultaneamente vários objetivos ou tem várias componentes que estão indissociavelmente ligadas, sem que uma seja acessória da outra, de modo que diferentes disposições dos Tratados sejam aplicáveis, tal medida deve assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes [23]. Todavia, o recurso a uma dupla base jurídica está excluído quando os procedimentos previstos para uma e para outra dessas bases sejam incompatíveis [24].

26. De acordo com esta jurisprudência, importa, assim, estabelecer o «centro de gravidade» do ato da União a fim de avaliar se a sua base ou bases jurídicas foram corretamente determinadas. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que os mesmos critérios são igualmente aplicáveis quando se trata de definir a base jurídica de atos da União relativos à celebração e à aplicação de um acordo internacional [25].

27. O debate que se desenvolveu entre as partes no presente litígio é revelador de uma divergência de interpretação sobre diferentes elementos fundamentais do «critério do centro de gravidade» elaborado pelo Tribunal de Justiça e exige os esclarecimentos que se seguem.

28. Em primeiro lugar, tendo em conta as discussões sobre este assunto entre a Comissão, o Conselho e a República Francesa, há que salientar que a «finalidade» e o «conteúdo» do ato da União em causa figuram ao mesmo nível entre os elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional nos quais deve assentar a escolha da sua base jurídica. Uma vez que a definição do centro de gravidade de tal ato é um exercício eminentemente pragmático, a ordem segundo a qual o Tribunal de Justiça procede à análise destes dois elementos e a importância que lhes atribui no âmbito da análise de um caso concreto dependem principalmente das circunstâncias do caso em apreço e não permite especular sobre o caráter mais ou menos «essencial» de qualquer um dos elementos, ou sobre uma eventual hierarquização entre os mesmos.

29. É verdade que certas aplicações do critério do «centro de gravidade» a atos ligados à celebração de acordos internacionais parecem reconhecer uma importância acrescida à determinação do objeto do ato. Assim, no Parecer 1/78 [26], o Tribunal de Justiça precisou que a qualificação de um acordo «deve ser efetuada tendo em consideração o seu objeto essencial e não em função de cláusulas específicas», que, sendo de natureza acessória ou auxiliar, ficam absorvidas pelo referido objeto essencial. A mesma linha de raciocínio foi seguida pelo Tribunal de Justiça

[22] V., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 26 de março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, EU:C:1987:163, n.º 11); de 11 de junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, EU:C:1991:244, n.º 10); Parecer 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança), de 6 de dezembro de 2001 (EU:C:2001:664, n.º 22); de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 43), e Acórdão Cazaquistão (n.º 36).

[23] V., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Parlamento e Conselho (C-178/03, EU:C:2006:4, n.ºs 42 e 43); de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 44), e Acórdão Cazaquistão (n.º 37).

[24] V., nomeadamente, Acórdão de 6 de novembro de 2008, Parlamento/Conselho (C-155/07, EU:C:2008:605, n.º 37 e jurisprudência referida). No entanto, importa sublinhar que o Tribunal de Justiça limita o caso em que uma dualidade (ou pluralidade) de bases jurídicas está excluída aos casos de incompatibilidade de processos, excluindo os casos em que apenas difere a regra de votação; v. Acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472, n.ºs 45 a 48).

[25] V., nomeadamente, Acórdão de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 42 e jurisprudência referida).

[26] Parecer 1/78 (Acordo internacional sobre a borracha natural), de 4 de outubro de 1979 (EU:C:1979:224).

nos Acórdãos de 3 de dezembro de 1996, Portugal/Conselho [27] (a seguir «Acórdão Portugal/Conselho») e de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho [28] (a seguir «Acórdão Filipinas»), para determinar o objetivo, respetivamente, de um acordo de cooperação para o desenvolvimento e de um acordo-quadro de parceria e cooperação. Contudo, por um lado, tal abordagem não significa que a apreciação do conteúdo do acordo não seja importante, uma vez que, em concreto, pode permitir identificar, tendo em conta o alcance das obrigações previstas por disposições individuais do acordo, componentes distintas, que requerem a inclusão de outras bases jurídicas [29]. Por outro lado, conforme salientou o advogado-geral P. Mengozzi nas conclusões que apresentou no processo que deu origem ao Acórdão Filipinas [30], a linha jurisprudencial acima referida é apenas uma «variante específica» das regras gerais a seguir para determinar a base jurídica de um ato da União, enunciadas no n.º 25 das presentes conclusões, que não se afasta das mesmas [31]. Em qualquer caso, esta abordagem parece ser contrabalançada por um recurso cada vez mais frequente, por parte do Tribunal de Justiça, a um raciocínio mais especificamente centrado na apreciação do conteúdo do acordo [32], sem que, por sua vez, isso implique uma exclusão da apreciação das finalidades do ato.

30. Em segundo lugar, além da sua finalidade e do seu conteúdo, outros elementos objetivos podem entrar em linha de conta para determinar o centro de gravidade de um ato da União, como resulta claramente dos termos utilizados pelo Tribunal de Justiça e reproduzidos no n.º 25 das presentes conclusões. No que respeita, em especial, a atos relativos à celebração e à aplicação de um acordo internacional, entre esses elementos figura, nomeadamente, o contexto em que o referido ato se insere e foi adotado [33]. Embora a importância deste elemento varie necessariamente em função do tipo de ato e da categoria de acordo em causa, a apreciação do contexto pode desempenhar um papel central na análise do Tribunal de Justiça, como sucedeu, por exemplo, no Acórdão de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida) [34]. Em contrapartida, a convicção do autor do ato [35] ou a «apreciação subjetiva e as intenções políticas gerais das entidades envolvidas» [36] são irrelevantes no que respeita à escolha da base jurídica, dada a sua falta de objetividade.

31. Em terceiro lugar, resulta da jurisprudência recordada no n.º 25 das presentes conclusões que a mera constatação de que um ato da União prossegue várias finalidades ou tem várias componentes não basta, por si só, para que esse ato assente em várias bases jurídicas. Com efeito, o Tribunal de Justiça fundamentou o critério do centro de gravidade em regras bastante precisas que são aplicáveis em caso de pluralidade de finalidades ou de componentes e que preveem a manutenção da base jurídica exigida pela finalidade ou pela componente principal ou

27 C-268/94, EU:C:1996:461, n.os 37 a 39.

28 C-377/12, EU:C:2014:1903, n.os 35 a 39.

29 V., *a contrario*, Acórdão Filipinas, n.os 56 e 59.

30 C-377/12, EU:C:2014:29, n.os 25 a 28.

31 V. n.os 25 a 27.

32 V., por exemplo, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, n.os 52 a 60); de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho (C-137/12, EU:C:2013:675); de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho (C-137/12, EU:C:2013:675, n.os 58 a 65), e Acórdão Cazaquistão (n.os 42 a 45).

33 V., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 26 de setembro de 2013, Reino Unido/Conselho (C-431/11, EU:C:2013:589, n.os 48 e segs.); de 27 de fevereiro de 2014, Reino Unido/Conselho (C-656/11, EU:C:2014:97, n.º 50); de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 38); e de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.os 76 e 87).

34 C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.os 88 a 94; v., igualmente, Acórdão de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 51), em que a referência ao contexto foi utilizada para estabelecer o objetivo da medida em causa.

35 Neste sentido v., nomeadamente, Parecer 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança), de 6 de dezembro de 2001 (EU:C:2001:664, n.º 22).

36 V. Conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) (C-244/17, EU:C:2018:364, n.º 53).

predominante, o que implica qualificar a outra ou as outras finalidades ou componentes como acessórias ou, quando tal relação entre principal e acessória não exista, a manutenção das diferentes bases jurídicas correspondentes às diversas finalidades ou componentes do ato indissociavelmente ligadas entre si.

32. A este respeito, importa salientar que, no Acórdão Filipinas, que se situa no seguimento do Acórdão Portugal/Conselho, o Tribunal de Justiça precisou, relativamente à decisão de assinatura de um acordo-quadro de parceria e cooperação, que esse critério implica, antes de mais, determinar se as disposições do acordo que podem estar ligadas a políticas da União distintas da identificada como preponderante também podem ser abrangidas por essa política ou se excedem o âmbito da mesma e, assim, impõem que esta decisão seja fundamentada em bases jurídicas complementares [37], e, em seguida, verificar se essas disposições não contêm obrigações com um alcance tal que correspondem a objetivos distintos dos que estão ligados à política da União identificada como predominante.

33. Em quarto lugar, o Tribunal de Justiça teve o cuidado de precisar que uma pluralidade de bases jurídicas apenas deve ser considerada a título excecional. É verdade que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e do artigo 40.º TUE, cujos dois parágrafos preveem cláusulas de não afetação recíproca dos respetivos procedimentos e atribuições das instituições nos domínios da PESC e das políticas abrangidas pelo TFUE [38], o eventual cúmulo entre bases jurídicas abrangidas por este Tratado e pela PESC não se afigura, *a priori*, excluído, como sucedia anteriormente, por força do artigo 47.º UE, entre bases jurídicas abrangidas pelo Tratado CE e pela PESC [39]. Aliás, tal cúmulo foi implicitamente admitido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Cazaquistão. No entanto, o Tribunal de Justiça apenas muito raramente aceitou um cúmulo de bases jurídicas [40].

34. O Acórdão Cazaquistão procedeu a importantes clarificações da jurisprudência recordada no n.º 25 das presentes conclusões.

35. Em primeiro lugar, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça confirmou uma vez mais a aplicação do critério do centro de gravidade, utilizado na sua jurisprudência clássica sobre a escolha da base jurídica, também quando esta escolha deve ser efetuada, no âmbito da ação externa da União, entre bases jurídicas PESC e não PESC [41]. Referindo-se, nomeadamente, ao caráter unitário das disposições do artigo 218.º TFUE, que têm em conta as especificidades da PESC, refletindo simultaneamente o equilíbrio institucional estabelecido pelo Tratado para cada domínio de ação da União [42], o Tribunal de Justiça afirma implicitamente que não se justifica reservar um tratamento especial a este tipo de contencioso sobre a base jurídica, confirmando

37 V. Acórdão Filipinas, n.º 35.

38 Nos termos do artigo 40.º, primeiro parágrafo, TUE «[a] execução da política externa e de segurança comum não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.º a 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia». O segundo parágrafo deste artigo prevê que, «[d]e igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do presente capítulo».

39 V. Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.ºs 76 e 77).

40 V. Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Conselho (Convenção de Roterdão, C-94/03, EU:C:2006:2, n.º 51); de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Parlamento e Conselho (Importação de produtos químicos perigosos, C-178/03, EU:C:2006:4, n.º 56); de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (Armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, n.ºs 99, 108 e 109), e de 6 de novembro de 2008, Parlamento/Conselho (Perdas do Banco Europeu de Investimento) (C-155/07, EU:C:2008:605, n.º 84). V., igualmente, Conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) (C-244/17, EU:C:2018:364, n.º 63).

41 V., neste sentido, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, Acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 43), e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (C-263/14, EU:C:2016:435, n.ºs 43 e 44).

42 V. n.º 24 do Acórdão Cazaquistão.

assim uma orientação jurisprudencial mais geral que visa dar pleno efeito à «integração das disposições relativas à PESC no quadro geral do direito da União» pretendida pelo Tratado de Lisboa [43]. Embora não citando o artigo 40.º TUE, no Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça parece aceitar implicitamente a leitura desta disposição sugerida pela advogada-geral J. Kokott nas suas conclusões [44], segundo a qual as duas cláusulas de não afetação aos primeiro e segundo parágrafos deste artigo são concebidas de forma simétrica e não permitem, por conseguinte, estabelecer uma prioridade para as competências da PESC ou do Tratado FUE. Tal leitura exige necessariamente, em matéria de escolha da base jurídica, a aplicação de um critério «neutro», como o do centro de gravidade, que reconhece igual valor à PESC, tendo em conta as regras e os procedimentos específicos a que esta política está sujeita, e às outras ações externas da União abrangidas pelo TFUE.

36. Assim, no n.º 38 do Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça precisou que, como no caso da decisão sobre a celebração de um acordo internacional pela União, uma decisão pela qual o Conselho define a posição a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, e que incide exclusivamente sobre a PESC, deve, em princípio, ser adotada por unanimidade, nos termos do artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, TFUE. Ao invés, se essa decisão inclui diversas componentes ou prossegue várias finalidades, algumas das quais se inscrevem no âmbito da PESC, a regra de votação aplicável para a sua adoção deve ser determinada à luz da sua finalidade ou componente principal ou preponderante. Logo, se a finalidade ou a componente principal ou preponderante da decisão diz respeito a um domínio em que a unanimidade não é exigida para adotar um ato da União, essa decisão deve, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE, ser adotada por maioria qualificada. Por conseguinte, no presente processo devem ser aplicados os critérios clássicos em matéria de determinação da base jurídica de um ato da União, o que, de resto, não é posto em causa pelas partes no litígio.

37. Em segundo lugar, no Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça aplicou o teste do centro de gravidade adotando um duplo critério, «quantitativo» e «qualitativo», de análise do conteúdo do acordo internacional em que se insere o ato da União em causa. Assim, por um lado, no n.º 44 desse acórdão, salientou que «a maior parte das disposições do [Acordo com o Cazaquistão], que compreende 287 artigos, diz respeito quer à política comercial comum da União, quer à política de cooperação para o desenvolvimento desta última» e, por outro, no n.º 45 do mesmo acórdão, observou que «as disposições do [Acordo com o Cazaquistão] que apresentam um nexo com a PESC […], além de serem pouco numerosas em comparação com o total das disposições deste acordo, limitam-se a declarações das partes contratantes sobre os objetivos que a sua cooperação deve prosseguir e os temas que deverá abranger, sem determinar as modalidades concretas de execução dessa cooperação», remetendo, por analogia, para o n.º 56 do Acórdão Filipinas [45]. É certo que se pode questionar, como faz a República Francesa, a pertinência, em termos absolutos, dos referidos critérios, nomeadamente do critério quantitativo, tendo em conta a diferença entre a ação externa da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e o comércio, que exige, regra geral, a adoção de uma regulamentação detalhada e a adoção de um número significativo de disposições de caráter técnico, e a PESC, cuja aplicação pode não exigir esse nível de pormenor. Não deixa de ser verdade que tal critério, quando não se limita apenas à constatação de uma

[43] V., neste sentido, recentemente, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Bank Refah Kargaran/Conselho (C-134/19 P, EU:C:2020:793, n.º 47 e segs.).

[44] V. Conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) (C-244/17, EU:C:2018:364, n.º 50).

[45] Saliento que um critério baseado na capacidade das disposições apreciadas para serem imediatamente operacionais, estabelecendo as modalidades concretas de execução da cooperação que preveem, já tinha sido adotado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 3 de dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, EU:C:1996:461, n.º 40).

prevalência numérica das disposições não PESC e quando é aplicado conjuntamente com uma apreciação «qualitativa» das disposições do acordo que apresentam uma ligação com a PESC, que tem em conta o seu caráter mais ou menos operacional, pode revelar-se útil, no que respeita a acordos-quadro como os que estão em causa no processo que deu origem ao Acórdão Cazaquistão e no presente processo, a isolar (ou a excluir) uma eventual componente autónoma da PESC. Isto é tanto mais assim quanto, como alega acertadamente a Comissão, na sequência da unificação, no artigo 21.º, n.º 2, TUE, dos objetivos da ação externa da União operada pelo Tratado de Lisboa e, tendo em conta a obrigação da União, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 3, TUE, de prosseguir esses objetivos em todas as suas políticas externas, incluindo os aspetos externos das suas políticas internas, uma aplicação do critério do centro de gravidade baseada única ou principalmente nas finalidades do ato pode não se revelar suficientemente conclusiva. Com efeito, dada a natureza horizontal dos objetivos da ação externa da União enumerados no artigo 21.º, n.º 2, TUE e a remissão para esses objetivos, efetuada pelo artigo 23.º TUE, em matéria de PESC, a identificação dos objetivos específicos desta política pode revelar-se difícil [46].

38. Em terceiro lugar, no Acórdão Cazaquistão, o Tribunal de Justiça esclarece que uma decisão, como as decisões impugnadas, que define a posição a tomar em nome da União quanto à adoção dos regulamentos internos de instâncias criadas com base num acordo de parceria diz respeito, em geral, ao funcionamento dessas instâncias. Tendo um alcance transversal e não incidindo apenas sobre determinadas matérias no âmbito do referido acordo, o domínio abrangido por tal decisão, para efeitos da aplicação do critério do centro de gravidade, deve ser apreciado à luz do acordo no seu todo [47].

39. Em quarto lugar, resulta do Acórdão Cazaquistão que a base jurídica da decisão relativa à assinatura do acordo no qual se insere um ato adotado para a sua execução não tem influência na determinação do centro de gravidade desse ato, pelo menos quando existam elementos que permitem concluir que essa base jurídica não foi corretamente determinada [48].

40. É com base nos princípios expostos até ao momento que deve ser apreciado o primeiro fundamento de recurso.

b) Aplicação no presente processo

41. Conforme foi observado no n.º 38 das presentes conclusões, resulta do Acórdão Cazaquistão que o domínio abrangido por uma decisão que fixa a posição a tomar em nome da União no que respeita ao estabelecimento dos regulamentos internos das instâncias criadas por um acordo de parceria como o que está em causa no presente processo deve ser apreciado à luz do acordo no seu todo.

42. No entanto, no caso em apreço, conforme especificado anteriormente, o Conselho adotou duas decisões distintas, que, no essencial, têm o mesmo conteúdo, mas um âmbito de aplicação diferente. A primeira visa todo o acordo, com exceção do título II. A segunda refere-se apenas a este título. Apesar desta divisão, o Conselho parece concordar com a Comissão quanto ao facto de o centro de gravidade das decisões impugnadas, incluindo, assim, a Decisão 2020/246, dever ser apreciado com base no acordo no seu todo.

[46] Para uma tentativa neste sentido, v. Conclusões apresentadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:41, n.ºs 85 e segs.).

[47] V. Acórdão Cazaquistão, n.º 40, e Conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) (C-244/17, EU:C:2018:364, n.ºs 54 e 55).

[48] V. Acórdão Cazaquistão (n.º 43).

43. Considero também que se trata da única abordagem correta. Com efeito, a adoção de duas decisões distintas do Conselho, assente em duas (ou mais) bases jurídicas diferentes, para fixar a posição a tomar, em nome da União, num assunto que diz respeito *transversalmente à totalidade de um acordo*, como é o caso da aprovação de atos relativos, em geral, ao funcionamento dos seus órgãos, apenas é justificável, em qualquer caso, se o acordo, considerado no seu conjunto, previr duas (ou mais) componentes distintas, correspondentes às diferentes bases jurídicas utilizadas para a adoção dos referidos atos.

44. Por conseguinte, há que apreciar os domínios abrangidos pelas decisões impugnadas, conjuntamente, à luz do CEPA no seu todo. A título preliminar, há que formular as três observações que se seguem.

45. Em primeiro lugar, observo que a argumentação desenvolvida pela Comissão em apoio do seu recurso se baseia amplamente nas alegadas semelhanças entre o CEPA e o Acordo com o Cazaquistão, bem como na solução adotada pelo Tribunal de Justiça no acórdão relativo a este último acordo. Este acórdão constitui, conforme especificado anteriormente, a principal razão que levou à retirada da proposta conjunta e, por fim, à interposição do recurso. Por seu turno, os argumentos apresentados pelo Conselho visam salientar as diferenças entre o CEPA e o Acordo com o Cazaquistão. Recordo, no entanto, que o Tribunal de Justiça tem constantemente afirmado que a base jurídica escolhida para a adoção de outros atos da União que, eventualmente, possuem características semelhantes ou um nexo estreito com o ato em causa não é pertinente para a escolha da base jurídica desse ato[49]. Embora reconhecendo que o Acórdão Cazaquistão constitui inegavelmente um precedente de referência para a análise do presente processo, importa, não obstante, ter esta regra presente quando se analisa o conteúdo e a finalidade do CEPA.

46. Em segundo lugar, saliento que resulta do Acórdão Cazaquistão (n.º 39 das presentes conclusões) que, contrariamente ao que parece considerar o Conselho, a circunstância de a decisão de assinatura se fundamentar, nomeadamente, no artigo 37.º TUE, sem que a Comissão tenha contestado o recurso a essa base jurídica material, não pode, por si só, justificar a opção do Conselho de fundamentar a Decisão 2020/246 neste artigo. O mesmo acontece quanto à circunstância de a decisão do Conselho que autoriza a Comissão e a Alta Representante a negociar o CEPA também se fundamentar no artigo 37.º TUE.

47. Esclarecido o exposto, saliento que o CEPA é um acordo-quadro que visa instituir «uma ampla cooperação num largo espetro de áreas de interesse comum»[50]. A apreciação do preâmbulo revela a vontade das Partes de fortalecer os vínculos estabelecidos no passado e promover uma cooperação estreita e intensiva baseada na igualdade de parceria (primeiro parágrafo do preâmbulo do referido acordo), assim como de continuar a promover o desenvolvimento político, socioeconómico e institucional da República da Arménia, reforçando o respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos humanos (terceiro e quarto parágrafos do preâmbulo). Duas temáticas fundamentais são aqui delineadas. Por um lado, é afirmada a vontade das Partes de aprofundar o diálogo político regular sobre questões bilaterais de interesse mútuo, assim como o seu compromisso de promover a paz e a segurança internacionais, lutar contra a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), lutar contra a corrupção e a criminalidade

[49] V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Conselho (Convenção de Roterdão) (C-94/03, EU:C:2006:2, n.º 50), e de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (Extensão de regras de direito social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 36). Como precisa a advogada-geral J. Kokott, nas Conclusões que apresentou no processo Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão) (C-244/17, EU:C:2018:364, n.º 53), é também isto que sucede com a decisão de assinatura do acordo para cuja execução a decisão em causa foi adotada.

[50] V. quinto parágrafo do preâmbulo do CEPA.

organizada, bem como reforçar a cooperação na luta contra o terrorismo, aprofundar a sua cooperação sobre migração, asilo e gestão das fronteiras, assim como iniciar, em devido tempo, o diálogo sobre vistos (nomeadamente, terceiro a quinto, sétimo, oitavo, décimo, décimo segundo e décimo quarto parágrafos do preâmbulo). Por outro, é afirmada a determinação das Partes de aprofundar a cooperação económica, nomeadamente em domínios relacionados com o comércio, na perspetiva de um desenvolvimento futuro das trocas comerciais e dos investimentos, respeitando simultaneamente os princípios do desenvolvimento sustentável e garantindo a proteção do ambiente e da saúde humana. Nesta mesma linha, as Partes comprometem-se a cooperar noutros domínios socioeconómicos de interesse comum, como a ciência e a tecnologia, a educação e a cultura, a juventude e o desporto (nomeadamente, décimo quinto, décimo nono, vigésimo terceiro e vigésimo quarto parágrafos do preâmbulo).

48. Composto por 386 artigos, o CEPA está dividido em oito títulos, relativos, respetivamente, aos seus objetivos e princípios gerais (título I, artigos 1.º e 2.º), ao diálogo e às reformas políticas e à cooperação no domínio da PESC (título II, artigos 3.º a 11.º), à justiça, à liberdade e à segurança (título III, artigos 12.º a 21.º), à cooperação económica (título IV, artigos 22.º a 35.º), às outras políticas de cooperação (título V, artigos 36.º a 112.º), ao comércio (título VI, artigos 113.º a 342.º), à assistência financeira e disposições em matéria de controlo e de luta contra a fraude (título VII, artigos 343.º a 361.º) e às disposições institucionais, gerais e finais (título VIII, artigos 362.º a 386.º).

49. Os objetivos do CEPA, conforme expostos no seu artigo 1.º, consistem em reforçar a parceria abrangente nos domínios político e económico e a cooperação entre as Partes, melhorar o enquadramento para um diálogo político em todos os domínios de interesse mútuo, promovendo o desenvolvimento de relações políticas estreitas entre as Partes, contribuir para o reforço da democracia e para a estabilidade política, económica e institucional da República da Arménia, promover, preservar e reforçar a paz e a estabilidade regional e internacional, reforçar a cooperação no domínio da liberdade, da segurança e da justiça, aumentar a mobilidade e os contactos entre as pessoas, apoiar os esforços da República da Arménia para desenvolver o seu potencial económico mediante a cooperação internacional, estabelecer uma cooperação comercial reforçada e criar condições para uma cooperação cada vez mais estreita noutros domínios de interesse comum. O artigo 2.º do CEPA expõe os princípios gerais a cujo respeito as partes se comprometem, designadamente, os princípios democráticos, o Estado de direito, os direitos humanos, a economia de mercado livre, o desenvolvimento sustentável, a cooperação regional e um multilateralismo efetivo. As Partes comprometem-se igualmente com a luta contra a corrupção, a luta contra as diferentes formas de criminalidade organizada transnacional e de terrorismo, e a proliferação de ADM, a fim de contribuir para a paz e a estabilidade regionais.

50. O Conselho considera, em substância, que o CEPA prossegue finalidades abrangidas pela PESC e que não são secundárias nem acessórias em relação às outras finalidades deste acordo. O título II deste diploma contém disposições que não são suscetíveis de integrar o quadro estratégico da política de cooperação para o desenvolvimento ou a política comercial comum. Por sua vez, a Comissão, embora admita que o CEPA apresenta algumas ligações com a PESC, entende que estas ligações não são suficientemente importantes para justificar uma base jurídica material abrangida pela PESC.

51. O título II do CEPA, sob a epígrafe «Diálogo político e reforma; cooperação no domínio da política externa e de segurança», contém nove artigos. O artigo 3.º do CEPA enumera os objetivos do diálogo político que as Partes se comprometem a intensificar em todos os domínios de interesse comum, incluindo a política externa e de segurança e as reformas internas. Entre

estes objetivos figuram o reforço da parceria política [artigo 3.º, alínea b)], a promoção da paz, da estabilidade e da segurança internacionais [artigo 3.º, alínea c)], o reforço da cooperação em matéria de gestão de crises [artigo 3.º, alínea d)], a luta contra a proliferação de ADM [artigo 3.º, alínea e)], o respeito pelos princípios democráticos, pelo Estado de direito, pela boa governação, pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais [artigo 3.º, alínea g)], da segurança e da defesa [artigo 3.º, alínea h)], assim como o desenvolvimento de relações de boa vizinhança [artigo 3.º, alínea k)]. O artigo 4.º do CEPA é consagrado à reforma interna, para cuja realização as Partes se comprometem a cooperar, com vista a consolidar, nomeadamente, a estabilidade e a eficácia das instituições democráticas, a independência e a eficiência do sistema judicial, a reforma da administração pública e o combate contra a corrupção. O artigo 5.º é, por sua vez, especificamente consagrado à política externa e de segurança. O n.º 1 deste artigo dispõe que «[a]s Partes devem intensificar o diálogo e a cooperação no domínio da política externa e de segurança, incluindo a política comum de segurança e defesa, reconhecendo a importância que a República da Arménia atribui à sua participação em organizações internacionais e acordos de cooperação e as suas obrigações atuais deles decorrentes, e, em especial, abordar questões nos domínios da prevenção de conflitos e gestão de crises, da redução dos riscos, da cibersegurança, da reforma do setor da segurança, da estabilidade regional, do desarmamento, da não proliferação, do controlo do armamento e do controlo de exportação de armas». Precisa-se que «[a] cooperação deve basear-se em valores comuns e interesses mútuos e ter por objetivo aumentar a eficácia das políticas, recorrendo para o efeito a instâncias bilaterais, internacionais e regionais, nomeadamente a [Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE)]». No artigo 6.º do CEPA é reafirmada a necessidade de punir os crimes graves de dimensão internacional, incluindo no domínio do Tribunal Penal Internacional, assim como a cooperação entre as Partes para a prevenção destes crimes. O artigo 7.º do CEPA visa a cooperação em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de crises, «em especial com vista à possível participação da República da Arménia em operações civis e militares de gestão de crises, lideradas pela [União], bem como em exercícios e atividades de formação relevantes, numa base casuística». O artigo 8.º do CEPA prevê que «[a]s Partes devem intensificar os seus esforços conjuntos no sentido de melhorar as condições para uma maior cooperação regional, promovendo fronteiras abertas com circulação transfronteiriça, relações de boa vizinhança e desenvolvimento democrático, contribuindo assim para a estabilidade e a segurança, e devem trabalhar para a resolução pacífica dos conflitos». Por último, os artigos 9.º a 11.º do CEPA são consagrados, respetivamente, à cooperação para a luta contra a proliferação de armas de destruição maciça e seus vetores, para a luta contra o tráfico de armas ligeiras e de pequeno calibre, e para a luta contra o terrorismo.

52. É pacífico entre as partes e é inegável que o CEPA apresenta determinadas ligações com a PESC. Assim, além das referências expressas a esta política constantes do preâmbulo e dos artigos 1.º e 3.º do CEPA, os artigos 5.º, e 7.º a 11.º deste acordo, conforme resulta do exposto no número anterior, podem estar relacionados com a PESC[51].

53. No entanto, resulta, nomeadamente, do Acórdão Cazaquistão que o facto de um acordo-quadro como o que está em causa no presente processo apresentar, no seu preâmbulo e na exposição dos seus objetivos, ligações com a PESC, e de algumas das suas disposições, mesmo quando lhes é consagrado um título autónomo que figura na parte inicial do acordo, poderem estar ligadas a esta política da União, pode não ser suficiente para considerar que a base jurídica material de qualquer ato adotado para a execução do referido acordo, que tem um alcance transversal, deve obrigatoriamente incluir o artigo 37.º TUE. Tal inclusão só se justifica, segundo

[51] No mesmo sentido, v. Acórdão Cazaquistão (n.º 42).

o Tribunal de Justiça, se as referidas disposições tiverem um alcance suficiente para considerar que constituem uma componente distinta do acordo em causa e não apresentam um caráter acessório relativamente às outras componentes do referido acordo [52].

54. Para concluir, no Acórdão Cazaquistão, em que isso não sucedia com as disposições ligadas à PESC constantes do acordo de parceria celebrado com este país, o Tribunal de Justiça não recorreu ao critério binário aplicado no Acórdão Filipinas, recordado no n.º 32 das presentes conclusões, mas aplicou o duplo critério «quantitativo» e «qualitativo», evocado no n.º 37 das presentes conclusões.

55. Pelas razões que irei apresentar, considero que, independentemente do critério aplicável, a PESC não constitui, na sistemática do CEPA, uma componente distinta das outras componentes deste, que justifique a inclusão do artigo 37.º TUE na base jurídica material dos atos de alcance transversal adotados para a sua execução.

56. No que respeita, em primeiro lugar, ao critério seguido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Filipinas, recordo que a primeira parte deste critério visa determinar se as disposições do acordo que podem estar associadas a políticas da União distintas da identificada como preponderante podem igualmente ser abrangidas por esta política ou excedem o âmbito da mesma.

57. A este respeito, há que salientar que a cooperação para o desenvolvimento, que constitui inquestionavelmente uma das componentes do CEPA, reveste um caráter pluridimensional. Não se limita às medidas que visam diretamente a erradicação da pobreza, enunciada como principal objetivo desta política no artigo 208.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, mas prossegue também os objetivos previstos no artigo 21.º, n.º 2, TUE [53], para os quais o artigo 208.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TFUE remete expressamente. O artigo 209.º, n.º 2, TFUE prevê, aliás, que a União pode celebrar com países terceiros qualquer acordo útil à realização dos objetivos previstos no artigo 21.º TUE e no artigo 208.º TFUE, sublinhando assim as inter-relações existentes entre os objetivos gerais da ação externa da União e os objetivos específicos da cooperação para o desenvolvimento.

58. Na sua jurisprudência anterior ao Tratado de Lisboa, que continua a ser pertinente à luz, nomeadamente, da interpretação do artigo 208.º TFUE adotada no Acórdão Filipinas [54], o Tribunal de Justiça reconheceu que os objetivos da cooperação para o desenvolvimento são amplos, uma vez que esta visa não só o desenvolvimento económico e social sustentável desses países, a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial, bem como a luta contra a pobreza, mas também o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito assim como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais [55]. O Tribunal de Justiça também já declarou que é possível considerar que o combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre serve os objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento [56].

52 V. Acórdão Cazaquistão (n.º 46).

53 V. Acórdão Filipinas (n.º 37).

54 V. Acórdão Filipinas (n.º 37).

55 V. Acórdãos de 23 de outubro de 2007, Parlamento/Comissão (C-403/05, EU:C:2007:624, n.º 56), e de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 65).

56 V. Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.ºs 68 a 70, 98 e 99).

59. Esta conceção ampla dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento reflete a visão da União neste domínio, exposta no novo Consenso europeu sobre o desenvolvimento, assinado em 7 de junho de 2017 [57] (a seguir «consenso»), que é «a pedra angular da política de desenvolvimento da UE» [58], inserindo-se no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável adotada pelas Nações Unidas em setembro de 2015 [59]. Segundo o consenso, a cooperação para o desenvolvimento também contribui, nomeadamente, para «apoiar a democracia, o Estado de direito e os direitos do Homem, preservar a paz e prevenir conflitos, melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, prestar assistência às populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana e promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial» [60]. Além disso, no n.º 14 do consenso, é indicado que o «diálogo político é uma forma importante de promover os princípios de desenvolvimento e tem igualmente uma dimensão preventiva, que visa assegurar que os valores da UE sejam respeitados» e que «[e]ste diálogo será desenvolvido com os governos parceiros […] constituindo uma importante plataforma de ação onde será fomentado um entendimento comum, regularmente analisados os progressos realizados e identificadas as medidas de apoio adequadas».

60. Por último, importa sublinhar que foi no quadro estratégico da cooperação para o desenvolvimento e a cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros, prevista no artigo 212.º TFUE, que foram adotados os instrumentos de apoio da ação externa da União para o período 2014-2020 nos domínios, nomeadamente, da proteção dos direitos humanos [61] e da resposta às situações de crise, da prevenção de conflitos e da consolidação da paz nos países parceiros [62]. É neste mesmo quadro que será adotado o instrumento de vizinhança, de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação internacional para o próximo quadro financeiro plurianual (2021-2027) [63], cujo texto de compromisso foi aprovado em 13 de março de 2021 [64], que abrange igualmente a ação da União em matéria de resposta às situações de crise, de prevenção de conflitos, de consolidação da paz e de combate às ameaças mundiais e transregionais.

61. O Tribunal de Justiça declarou, no entanto, que uma medida não está abrangida pela política de cooperação para o desenvolvimento, ainda que contribua para a prossecução dos objetivos desta, se tiver por objetivo principal a execução de outra política, por exemplo da PESC [65].

[57] O novo consenso europeu sobre o desenvolvimento «O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro», declaração comum do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão, 8 de junho de 2017. Quanto à pertinência deste tipo de documentos para determinar o domínio a que pertence um acordo internacional, v., nomeadamente, Acórdão Filipinas (n.º 42).

[58] V. consenso, n.º 10.

[59] Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015.

[60] V. consenso n.º 11.

[61] Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial (JO 2014, L 77, p. 85).

[62] V. Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz (JO 2014, L 77, p. 1).

[63] V. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, COM(2018) 460 final, alterada [COM(2020) 459 final] na sequência da crise ligada à pandemia de COVID-19.

[64] V. comunicado de imprensa em https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-green-light-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

[65] V., neste sentido, Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.ºs 71 e 72). No mesmo sentido, mas no âmbito de um conflito entre bases jurídicas abrangidas pelo TFUE, v. Acórdão Filipinas (n.º 44).

62. Ora, em meu entender, não é o que acontece no caso em apreço. Com efeito, o CEPA é, antes de mais, um instrumento que visa reforçar a cooperação económica e comercial entre as partes, na ótica de promover um desenvolvimento sustentável [66], que integre na economia os condicionalismos ambientais [67] e sociais, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais [68], assim como a saúde humana [69]. Além das disposições sobre o comércio, constantes do título VI, está abrangida pelo CEPA uma larga panóplia de domínios de cooperação, respeitante aos mais diferentes setores socioeconómicos, da energia (título V, capítulo 2), ao ambiente e à ação climática (título V, capítulos 3 e 4), a política industrial (título V, capítulo 5), a cooperação em matéria serviços financeiros (título V, capítulo 7), o turismo (título V, capítulo 9), a agricultura e a pesca (título V, capítulos 10 e 11), a investigação científica (título V, capítulo 14), a política social (título V, capítulo 15), a educação e a cultura (título V, capítulos 17 e 18), o desporto (título V, capítulo 20) e a proteção civil (título V, capítulo 23).

63. Resulta de tudo o que precede que as disposições inseridas no título II do CEPA podem, no seu conjunto, estar igualmente ligadas à cooperação para o desenvolvimento, que constitui uma das componentes deste acordo, e não impõem que uma decisão que fixa a posição a tomar em nome da União, que tem por objeto as modalidades de funcionamento das instituições criadas pelo referido acordo, seja igualmente fundada no artigo 37.º TUE, enquanto base jurídica complementar. Em meu entender, esta conclusão não é posta em causa se o CEPA for analisado à luz do seu contexto. Com efeito, por um lado, tratando-se de um acordo de parceria como o CEPA, o contexto em que se desenrolaram as negociações e a celebração do acordo é dificilmente suscetível de desempenhar um papel significativo, e muito menos decisivo, enquanto elemento de apreciação para efeitos da determinação da base jurídica relevante. Por outro, no caso em apreço, a referência constante do décimo primeiro parágrafo do preâmbulo do CEPA ao conflito do Alto Carabaque, para o qual a República Francesa remete nas suas observações, não é suficiente para situar a conclusão do CEPA num âmbito específico da PESC.

64. Por conseguinte, é necessário passar à segunda parte do critério binário aplicado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Filipinas, o que, no caso em apreço, exige que se verifique se as disposições do CEPA suscetíveis de ter ligação com a PESC incluem obrigações com um alcance tal que correspondem a objetivos distintos dos associados às outras componentes do acordo, nomeadamente, à cooperação para o desenvolvimento.

65. Em meu entender, resulta claramente da leitura das disposições do título II do CEPA que as mesmas têm natureza declarativa e não contêm as modalidades concretas de implementação da sua cooperação no domínio da política externa e de segurança, nem preveem obrigações positivas concretas para as partes, que vão além do mero compromisso geral de cooperação.

66. É o que acontece com a exposição dos objetivos do diálogo político constante do artigo 3.º, n.º 2, deste acordo, no qual o Conselho insiste particularmente. Com efeito, por um lado, resulta do n.º 1 deste artigo que o diálogo que as partes tencionam reforçar incide sobre todos os domínios de interesse comum abrangidos pelo referido acordo. Isto é coerente com a posição expressa no consenso, ao qual aderiu também o Conselho, retomada no n.º 1 das presentes conclusões, segundo a qual o diálogo político é um instrumento que serve igualmente os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, a enumeração dos objetivos

66 Décimo oitavo e vigésimo terceiro parágrafos do CEPA.

67 Décimo nono e vigésimo terceiro parágrafos, e título V, capítulos 3 e 4, do CEPA.

68 Terceiro e sexto parágrafos do CEPA.

69 Vigésimo nono parágrafo e título V, capítulo 16, do CEPA.

deste diálogo não é seguida, nas disposições do título II do CEPA que podem estar mais especificamente ligadas à PESC, de medidas concretas que visem a realização desses objetivos e que façam parte dessa política.

67. Assim, o artigo 5.º do referido acordo mais não faz do que parafrasear o artigo 3.º, n.º 2, alíneas b), c), e), f), h) e i), destacando especialmente a prossecução da cooperação entre as Partes em instâncias internacionais, como as Nações Unidas e a OSCE. O mesmo sucede com o artigo 8.º do referido Acordo sobre a estabilidade regional e sobre a resolução pacífica dos conflitos, que se limita a reproduzir os objetivos indicados no artigo 3.º, n.º 2, alíneas i), j) e k), do mesmo acordo e a recordar às Partes os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, na Ata Final de Helsínquia da OSCE e nos outros atos multilaterais pertinentes. O mesmo também sucede com o artigo 9.º do CEPA sobre as ADM, que, no essencial, mais não faz do que recordar às Partes os seus compromissos internacionais (n.º 1) e incitá-las a subscreverem outros [n.º 2, alínea a)]. Quanto ao artigo 9.º, n.º 2, alínea b), do CEPA que visa o «desenvolvimento» de um sistema eficaz de controlos nacionais de exportações das ADM, trata-se de uma obrigação que, além de ser formulada em termos muito gerais e prospetivos, se sobrepõe aos compromissos já previstos no domínio internacional[70]. Por último, as mesmas considerações valem para o artigo 10.º, relativo às armas ligeiras e de pequeno calibre[71], e para o artigo 11.º, relativo à luta contra o terrorismo.

68. No que respeita ao artigo 7.º do CEPA, no qual insiste particularmente a República Francesa, que preconiza uma possível participação da República da Arménia «em operações civis e militares de gestão de crises, lideradas pela [União], bem como em exercícios e atividades de formação relevantes», importa salientar, por um lado, que essa participação só é evocada em termos de «perspetiva» para a qual deve tender a cooperação prática entre as partes em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de crise e apenas é qualificada como «possível», e, por outro, que a participação em exercícios e atividades de formação relacionadas com operações de gestão de crises conduzidas pela União só podem, eventualmente, ser decididas «numa base casuística». Daqui decorre que, tal como as outras disposições constantes do título II do CEPA, o referido artigo não prevê qualquer obrigação específica e não tem caráter imediatamente operacional.

69. Resulta de tudo o que precede que, à luz do critério adotado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Filipinas, a adoção de uma decisão que fixa a posição a tomar em nome da União no Conselho de Parceria do CEPA e é relativa às modalidades de funcionamento das instituições criadas por este acordo não exigia a inclusão do artigo 37.º TUE na base jurídica do ato.

70. Caso se aplique, em segundo lugar, o critério adotado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Cazaquistão, o resultado, em meu entender, não se altera. Com efeito, há que observar, por um lado, que as disposições do CEPA que se inserem na política comercial comum e na política de cooperação para o desenvolvimento constituem a esmagadora maioria dos 386 artigos deste acordo. Por outro lado, as disposições do CEPA que apresentam uma ligação com a PESC e são referidas no n.º 51 das presentes conclusões, além de serem pouco numerosas à luz do conjunto das disposições deste acordo, limitam-se, como resulta das considerações expostas nos n.ºs 64 a 67 das presentes conclusões, a declarações das partes contratantes quanto aos objetivos que deve prosseguir a sua cooperação e aos temas sobre os quais esta deverá incidir, sem determinar

[70] V., nomeadamente, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1504 (2004) de 28 de abril de 2004 e Plano de ação para a implementação desta resolução elaborado pela Arménia, disponível em https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] O artigo 10.º, n.º 4, do CEPA visa, além disso, a cooperação à luz da Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares e da legislação nacional aplicável da República da Arménia.

as modalidades concretas de execução dessa cooperação. Mais genericamente, e sem que este argumento tenha, como já afirmei no n.º 45 das presentes conclusões, uma importância decisiva, considero, tal como a Comissão e a República Checa e contrariamente ao Conselho e à República Francesa, que as disposições do título II do CEPA não vão mais longe do que as disposições semelhantes constantes do Acordo com o Cazaquistão e que se inserem na estratégia multidimensional da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

c) Conclusões quanto ao primeiro fundamento de recurso

71. Tendo em consideração o exposto, o primeiro fundamento de recurso deve, em meu entender, ser julgado procedente.

B. Quanto ao segundo fundamento

72. Com o seu segundo fundamento de recurso, a Comissão acusa o Conselho de ter dividido um ato único em diferentes partes, a fim de criar artificialmente atos com centros de gravidade diferentes e manipular as regras de votação aplicáveis. Ao proceder desse modo, o Conselho, em primeiro lugar, ignorou a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 25 das presentes conclusões, em segundo lugar, violou as prerrogativas de que a Comissão dispõe ao abrigo do artigo 17.º, n.º 2, TUE, desvirtuando a proposta alterada que previa a adoção de um único ato, em terceiro lugar, sobrecarregou inutilmente o processo decisório e, em quarto lugar, violou o dever de cooperação leal entre as instituições, conforme previsto no artigo 13.º, n.º 1, TUE [72]. A Comissão precisa, no seu recurso, que o segundo fundamento deve ser entendido no sentido de que apenas fornece razões suplementares para que as decisões impugnadas sejam consideradas ilegais, dado que o seu primeiro fundamento é suficiente para que o recurso tenha êxito. No entanto, na sua réplica, a Comissão afirma que, mesmo em caso de improcedência do seu primeiro fundamento, o segundo fundamento mantém toda a sua autonomia, uma vez que a decisão do Conselho de adotar duas decisões distintas, e não uma única, baseada, nomeadamente, no artigo 37.º TUE, é, em qualquer caso, ilegal.

73. Tal como a Comissão, considero que, caso seja julgado procedente, o primeiro fundamento de recurso deve conduzir, por si só, à anulação das duas decisões impugnadas, a primeira, na medida em que exclui do seu âmbito de aplicação o título II do CEPA, pelos motivos expostos no décimo parágrafo do seu preâmbulo, a segunda, na medida em que adota como base jurídica o artigo 37.º TUE. Daqui resulta que, caso, como proponho, o Tribunal de Justiça julgue procedente o primeiro fundamento de recurso, não tem necessidade de apreciar o segundo fundamento. Em contrapartida, caso decida abordá-lo, deve, em meu entender, declará-lo procedente. Com efeito, ao adotar duas decisões distintas mas ligadas entre si, sendo a segunda fundada numa base jurídica incorreta, que exige a adoção de uma regra de votação diferente da prevista para a adoção da primeira, o Conselho tentou contornar as regras aplicáveis em matéria de escolha da base jurídica de um ato da União [73].

[72] Importa assinalar, apesar da diferença de contexto, que foi colocada uma questão semelhante no Processo de parecer 1/19, no qual o advogado-geral G. Hogan apresentou as suas Conclusões em 11 de março de 2021 (EU:C:2021:198, n.os 167 a 194), a respeito da divisão em duas decisões distintas do ato que autoriza a assinatura da Convenção de Istambul para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica.

[73] Não obstante, há que precisar que não é, enquanto tal, a divisão em duas decisões distintas que leva a contornar a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de escolha da base jurídica, mas sim esta divisão em conjunto com a previsão de uma base jurídica incorreta para uma dessas duas decisões.

74. Por conseguinte, é a título subsidiário e na hipótese de o Tribunal de Justiça julgar improcedente o primeiro fundamento de recurso e considerar que o segundo fundamento mantém uma autonomia própria que formularei as breves considerações que se seguem.

75. É pacífico que a posição a tomar em nome da União para efeitos da adoção dos regulamentos internos dos órgãos criados pelo CEPA é única. É igualmente pacífico que os referidos regulamentos são indivisíveis. Aliás, é um facto que as decisões impugnadas têm um conteúdo substancialmente idêntico, mesmo com «um âmbito de aplicação» diferente, e remetem para o mesmo documento elaborado pelo Conselho de Parceria [74]. Nestas circunstâncias, as razões que levaram o Conselho a adotar duas decisões distintas permanecem pouco claras, a não ser que se trate de uma tentativa de justificar o recurso, para a segunda destas decisões, à base jurídica do artigo 37.º TUE.

76. Dito isto, caso o Tribunal de Justiça considere que o ato que fixa a posição única a adotar pelo Conselho exigia a inclusão de tal base jurídica, a Comissão ainda não conseguiu demonstrar, em meu entender, a ilegalidade da opção por tal divisão efetuada pelo Conselho. É certo que a adoção de um único ato teria evitado sobrecarregar o processo decisório. No entanto, em tal caso, não se pode acusar o Conselho de qualquer desvio às regras em matéria de determinação da base jurídica nem às regras de votação aplicáveis. Também duvido, à semelhança da República Checa, que se possa imputar ao Conselho, em tais circunstâncias, uma violação do dever de cooperação leal ou uma violação do poder de iniciativa que o artigo 17.º, n.º 2, TUE atribui à Comissão [75]. Com efeito, a «desvirtuação» alegada pela Comissão não se afigura demonstrada na medida em que o objetivo prosseguido pela proposta alterada, designadamente, permitir fixar a posição a tomar em nome da União no Conselho de Parceria sobre a adoção dos regulamentos internos, foi alcançado e o conteúdo dessa posição foi fixado, com exceção de algumas pequenas alterações, em conformidade com o que tinha sido proposto [76]. É certo que se pode afirmar que, uma vez que a proposta alterada apenas previa a adoção de uma única decisão, a Decisão 2020/246 foi adotada sem que existisse qualquer proposta por parte da Comissão, em violação do artigo 17.º, n.º 2, TUE, lido em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. Tal argumentação afigura-se, no entanto, demasiado formalista, pelo menos nas circunstâncias do caso em apreço, no qual a Decisão 2020/245 e a Decisão 2020/246 tinham um conteúdo substancialmente idêntico [77].

C. Quanto à manutenção dos efeitos das decisões impugnadas

77. A Comissão e o Conselho, bem como os Estados intervenientes, pedem ao Tribunal de Justiça que, caso anule as decisões impugnadas, mantenha os seus efeitos.

[74] Trata-se do Projeto de Decisão do Conselho de Parceria UE — República da Arménia que adota o seu Regulamento Interno, bem como o do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e que estabelece a lista de subcomités, ST 15226/19 disponível no sítio Internet http://register.consilium.europa.eu.

[75] O artigo 17.º, n.º 2, TUE, *in fine*, prevê que os atos não legislativos são adotados nos casos em que os Tratados o determinem. Em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, o Conselho adota as decisões que definem a posição a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo sob proposta da Comissão (ou do Alto Representante).

[76] Recordo que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de precisar, no que respeita ao processo de adoção de atos legislativos, que «quando uma alteração pretendida pelo Parlamento e pelo Conselho desvirtua a proposta de ato legislativo num sentido que obsta à realização dos objetivos prosseguidos por esta e que, portanto, a priva da sua razão de ser, a Comissão tem o direito de retirá-la» (v. Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão, C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 83).

[77] Quando muito, poder-se-ia considerar, com uma argumentação igualmente formalista, que o Conselho violou o artigo 293.º, n.º 1, TFUE, na medida em que a Decisão 2020/245, apesar de se afastar, no que respeita ao seu âmbito de aplicação, da proposta alterada, foi adotada por maioria qualificada e não por unanimidade.

78. Nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça pode, quando o considerar necessário, indicar quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes. Uma vez que a anulação das decisões impugnadas sem que os seus efeitos sejam mantidos pode perturbar o funcionamento dos organismos criados pelo CEPA, pôr em dúvida o empenho da União relativamente aos atos jurídicos adotados por esses organismos e, desta maneira, dificultar a boa execução do referido acordo [78], considero que, no caso de o Tribunal de Justiça decidir anular as decisões impugnadas, os seus efeitos devem ser mantidos.

D. Quanto às despesas

79. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, 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 que a Comissão pediu a condenação do Conselho nas despesas, considero que há que condenar este último nas despesas. Em conformidade com o disposto no artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervieram no processo devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, há que declarar que a República Francesa e a República Checa suportarão as suas próprias despesas.

VI. Conclusão

80. Tendo em consideração o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça decida o seguinte:

1) A Decisão (UE) 2020/245 do Conselho, de 17 de fevereiro de 2020, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção dos Regulamentos Internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e ao estabelecimento da lista de subcomités, para a aplicação do referido acordo, com exceção do seu título II e a Decisão (UE) 2020/246 do Conselho, de 17 de fevereiro de 2020, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho de Parceria criado pelo Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Arménia, por outro, no que respeita à adoção dos Regulamentos Internos do Conselho de Parceria, do Comité de Parceria, dos subcomités e dos outros órgãos criados pelo Conselho de Parceria, e ao estabelecimento da lista de subcomités, para a aplicação do título II do referido acordo são anuladas.

2) Os efeitos das Decisões 2020/245 e 2020/246 são mantidos.

3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.

4) A República Francesa e a República Checa suportarão as suas próprias despesas.

[78] V., por analogia, Acórdão Cazaquistão (n.º 51). Salvo erro da minha parte, os regulamentos internos a que se referem as decisões impugnadas parecem ter sido entretanto adotados, v. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.