



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

27 de janeiro de 2026*

Índice

I.	Quadro jurídico	4
A.	Direito internacional	4
1.	Convenção sobre os Estupefacientes	4
2.	Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas	7
B.	Direito da União	7
1.	Decisão-Quadro 2004/757	7
2.	Decisão 2021/3	9
3.	Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça	11
II.	Factos na origem do litígio	11
III.	Procedimento pré-contencioso	13
IV.	Tramitação processual no Tribunal de Justiça	14
V.	Quanto à ação	14
A.	Quanto à admissibilidade	14
1.	Argumentos das partes	14
2.	Apreciação do Tribunal de Justiça	15
B.	Quanto ao mérito	17
1.	Quanto à segunda alegação, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, TFUE	18
a)	Argumentos das partes	18

* Língua do processo: húngaro.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça	21
2. Quanto à primeira alegação, relativa à violação dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2021/3, bem como do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE	24
a) Quanto à exceção de ilegalidade da Decisão 2021/3	24
1) Argumentos das partes	24
2) Apreciação do Tribunal de Justiça	25
b) Quanto à violação dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2021/3, bem como do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE	28
1) Argumentos das partes	28
2) Apreciação do Tribunal de Justiça	28
3. Quanto à terceira alegação, relativa à violação do princípio da cooperação leal garantido pelo artigo 4.º, n.º 3, TUE	28
a) Argumentos das partes	28
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	30
Quanto às despesas	32

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Admissibilidade — Decisão (UE) 2021/3 — Posição a tomar em nome da União Europeia na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes, criada pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas, sobre a inclusão da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis nos quadros anexos à Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 — Tomada de posição e voto de um Estado-Membro contrários a essa posição da União — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Princípio da cooperação leal — Efeitos da conduta censurada à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado — Efeitos contínuos sobre a unidade e a coerência da ação internacional da União — Artigo 3.º, n.º 2, TFUE — Competência externa exclusiva — Afetação de regras comuns ou alteração do seu alcance — Exceção de ilegalidade suscitada em defesa — Inadmissibilidade»

No processo C-271/23,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 27 de abril de 2023,

Comissão Europeia, representada por L. Baumgart, M. Carpus-Carcea e Zs. Teleki, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vice-presidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer e O. Spineanu-Matei, presidentes de secção, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (relator), Z. Csehi e N. Fenger, juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: M. Siekierzyńska, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de outubro de 2024,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 27 de fevereiro de 2025,

profere o presente

Acórdão

- 1 Através da sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
 - declarar que, ao não ter seguido a posição da União Europeia na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes, sobre a alteração da inclusão nas listas da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis, a Hungria, primeiro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Decisão (UE) 2021/3 do Conselho, de 23 de novembro de 2020, relativa à posição a tomar em nome da União Europeia na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes sobre a inclusão da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 (JO 2021, L 4, p. 1), à qual está vinculada nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, em conjugação com o artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE; segundo, violou a competência externa exclusiva da União prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE; e, terceiro, infringiu o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE; e
 - condenar a Hungria nas despesas.

I. Quadro jurídico

A. Direito internacional

1. *Convenção sobre os Estupefacientes*

- 2 A Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, conforme alterada pelo Protocolo de 1972 Emendando a Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, celebrada em Nova Iorque em 30 de março de 1961 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, n.º 7515; a seguir «Convenção sobre os Estupefacientes»), estipula no oitavo parágrafo do seu preâmbulo:

«Desejosas de concluir uma convenção internacional aceitável por todos e que substitua a generalidade dos tratados atualmente existentes relativos aos estupefacientes, limite o uso de estupefacientes a fins médicos e científicos e estabeleça uma cooperação internacional constante para pôr em ação estes princípios e atingir estes objetivos».

- 3 Com a epígrafe «Definições», o artigo 1.º da Convenção sobre os Estupefacientes prevê, no seu n.º 1:

«Salvo indicação expressa em contrário ou salvo se o contexto exigir outra interpretação, as definições seguintes aplicam-se a todas as disposições da presente Convenção:

- a) O termo “Órgão” designa o Órgão Internacional de Fiscalização de Estupefacientes [(a seguir “OIFE”)];

[...]

- g) O termo “Comissão” designa a Comissão d[os] Estupefacientes do Conselho [Económico e Social das Nações Unidas (a seguir “Comissão dos Estupefacientes”)].

[...]

- j) O termo “estupefacientes” designa toda a substância do quadro II, quer seja natural, quer seja sintética;

[...]

- u) As expressões “quadro I”, “quadro II”, “quadro III” e “quadro IV” referem-se às listas de estupefacientes ou de preparações anexas à presente Convenção e que poderão ser modificadas nos termos do artigo 3.º;

[...]»

- 4 Com a epígrafe «Substâncias submetidas a fiscalização», o artigo 2.º desta convenção estipula:

«1. Salvo no que respeita às medidas de fiscalização limitadas a determinados estupefacientes, os estupefacientes do quadro I estão submetidos a todas as medidas de fiscalização aplicáveis aos estupefacientes visados pela presente Convenção e, em particular, às medidas previstas nos artigos seguintes: 4.º, parágrafo c), 19.º, 20.º, 21.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º e 37.º

[...]

5. Os estupefacientes do quadro IV serão também incluídos no quadro I e submetidos a todas as medidas de fiscalização aplicáveis aos estupefacientes deste último quadro e, além disso:

- a) As Partes deverão adotar todas as medidas especiais de fiscalização que entendam necessárias em razão das propriedades particularmente perigosas dos estupefacientes referidos; e
- b) As Partes deverão, se em seu entender esse for o meio mais apropriado de proteger a saúde pública, dada a situação no seu país, proibir a produção, o fabrico, a exportação e a importação, o comércio, a detenção ou a utilização desses estupefacientes, com exceção das quantidades que possam ser necessárias exclusivamente para a investigação médica e científica, nas quais se compreendem os ensaios clínicos com os ditos estupefacientes, que deverão ter lugar sob a vigilância e fiscalização direta da Parte referida ou serem subordinados a essa vigilância e a essa fiscalização.

[...]»

- 5 Nos termos do artigo 3.º da referida convenção, com a epígrafe «Modificações do campo de aplicação da fiscalização»:

«1. Se uma Parte ou a Organização Mundial da Saúde [(OMS)] entrar de posse de informações que, em seu entender, tornem necessário modificar um ou outro dos quadros, dirigirá ao secretário-geral uma notificação acompanhada de todas as informações pertinentes em abono dessa modificação.

[...]

4. Se a [OMS] verificar que uma preparação não pode, em função das substâncias que contém, dar lugar a abusos ou produzir efeitos nocivos (parágrafo 3) e que o estupefaciente nela contido não é facilmente recuperável, poderá a Comissão [dos Estupefacientes], de acordo com a recomendação da [OMS] inscrever essa preparação no quadro III.

5. Se a [OMS] verificar que um estupefaciente do quadro I é particularmente suscetível de dar lugar a abusos e de produzir efeitos nocivos (parágrafo 3), e que esse perigo não é compensado por vantagens terapêuticas apreciáveis que não se encontrem em substâncias diversas das constantes do quadro IV, pode a Comissão [dos Estupefacientes], de acordo com a recomendação da [OMS], inscrever esse estupefaciente no quadro IV.

6. Quando uma notificação respeitar a um estupefaciente do quadro I ou do quadro II ou a uma preparação do quadro III, pode a Comissão [dos Estupefacientes], sem prejuízo da ação prevista no parágrafo 5 e de acordo com a recomendação da [OMS], modificar um ou outro dos quadros, quer:

- a) Transferindo um estupefaciente do quadro I para o quadro II ou do quadro [III] para o quadro I; quer
- b) Retirando um estupefaciente ou uma preparação, conforme os casos, de um quadro.

7. Qualquer decisão da Comissão [dos Estupefacientes] tomada nos termos do presente artigo será comunicada pelo secretário-geral a todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas [(ONU)], aos Estados não membros mas Partes na presente Convenção, à [OMS] e ao [OIFE]. A decisão produzirá efeito em relação a cada uma das Partes na data da receção da comunicação referida e as Partes tomarão então todas as medidas requeridas pela presente Convenção.

[...]»

- 6 Com a epígrafe «Funções da Comissão [dos Estupefacientes]», o artigo 8.º da mesma convenção enuncia:

«A Comissão [dos Estupefacientes] tem competência para examinar todas as questões respeitantes aos objetivos da presente Convenção e em particular:

a) [m]odificar os quadros de acordo com o artigo 3.º;

[...]»

- 7 Com a epígrafe «Luta contra o tráfico ilícito», o artigo 35.º da Convenção sobre os Estupefacientes prevê, na sua alínea a):

«Tendo devidamente em conta os seus regimes constitucional, jurídico e administrativo, as Partes:

a) Assegurarão no plano nacional uma coordenação da ação preventiva e repressiva contra o tráfico ilícito; para esse fim, há vantagem em que designem um serviço apropriado encarregado dessa coordenação».

- 8 Com a epígrafe «Disposições penais», o artigo 36.º desta convenção estipula:

«1. a) Sob reserva das suas disposições constitucionais, cada Parte adotará as medidas necessárias para que a cultura e a produção, o fabrico, a extração, a preparação, a detenção, a oferta, a comercialização, a distribuição, a compra, a venda, a entrega, a qualquer título que seja, a corretagem, a remessa, a expedição em trânsito, o transporte, a importação e a exportação de estupefacientes não conformes às disposições da presente Convenção, ou qualquer outro ato que, na opinião da Parte, seja contrário às disposições da presente Convenção, constituam infrações puníveis quando são cometidas intencionalmente e para que as infrações graves sejam passíveis de um castigo adequado, nomeadamente de penas de prisão ou de outras penas privativas da liberdade;

[...]

2. Sob reserva das disposições constitucionais de cada Parte, do seu sistema jurídico e da sua legislação nacional:

a) [...]

ii) A participação internacional em qualquer das referidas infrações, a associação ou o conluio com vista à sua prática ou à tentativa de prática, assim como dos atos preparatórios e as operações financeiras intencionalmente executadas, relativas às infrações tratadas neste artigo, constituirão infrações passíveis das penas previstas no parágrafo 1;

[...]

4. As disposições do presente artigo serão limitadas em matéria de competência pela legislação penal de cada uma das Partes.»

2. Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas

- 9 A Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, celebrada em Viena, em 21 de fevereiro de 1971 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1019, n.º 175; a seguir «Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas»), estipula, no seu artigo 1.º, com a epígrafe «Glossário»:

«Salvo indicação em contrário, e ressalvando a possibilidade de o contexto exigir uma interpretação diferente, as expressões seguintes têm na presente Convenção o significado indicado:

[...]

- e) A expressão “substância psicotrópica” designa qualquer substância, de origem natural ou sintética, ou qualquer produto natural das listas I, II, III ou IV;

[...]

- g) As expressões “lista I”, “lista II”, “lista III” e “lista IV” designam as listas de substâncias psicotrópicas que com essa numeração se anexam à presente Convenção, que poderão ser modificadas de acordo com o artigo 2.º;

[...]»

- 10 Com a epígrafe «Domínio da aplicação da fiscalização das substâncias», o artigo 2.º desta convenção prevê, nomeadamente, o procedimento a seguir para transferir uma substância de uma lista para outra ou para suprimir a sua inscrição nas listas.

B. Direito da União

1. Decisão-Quadro 2004/757

- 11 A Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga (JO 2004, L 335, p. 8), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2017/2103 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2017 (JO 2017, L 305, p. 12) (a seguir «Decisão-Quadro 2004/757»), enuncia, no seu considerando 3:

«É necessário adotar regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações no domínio do tráfico ilícito de droga e de precursores, que permitam uma abordagem comum, ao nível da União, da luta contra o referido tráfico.»

12 O artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva define o conceito de «droga» do seguinte modo:

- «a) Uma substância abrangida pela [Convenção sobre os Estupefacientes] ou pela [Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas];
- b) Qualquer das substâncias enumeradas no anexo».

13 Com a epígrafe «Crimes relacionados com o tráfico de droga e de precursores», o artigo 2.º da referida decisão-quadro indica, no seu n.º 1:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que sejam punidos, quando ilegítimos, os seguintes atos intencionais:

- a) Produção, fabrico, extração, preparação, oferta, comercialização, distribuição, venda ou fornecimento em quaisquer condições, intermediação, expedição, expedição em trânsito, transporte, importação ou exportação de drogas;
- b) Cultivo da dormideira (*papaver somniferum*), do arbusto de coca ou da planta de *cannabis*;
- c) Posse ou aquisição de drogas com o objetivo de efetuar uma das atividades enumeradas na alínea a);

[...]»

14 Com a epígrafe «Sanções», o artigo 4.º da referida decisão-quadro dispõe:

«1. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para garantir que as infrações definidas nos artigos 2.º e 3.º sejam puníveis com sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para garantir que as infrações previstas no artigo 2.º sejam puníveis com pena máxima de prisão com uma duração de, no mínimo, um a três anos.

2. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para garantir que as infrações previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 2.º sejam puníveis com pena máxima de prisão com uma duração de, no mínimo, entre cinco e dez anos, sempre que se verifique qualquer das circunstâncias seguintes:

- a) A infração envolva grandes quantidades de droga;
- b) A infração envolva drogas que causam maiores danos à saúde ou impliquem graves riscos para a saúde de várias pessoas.

[...]»

2. *Decisão 2021/3*

15 Os considerandos 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 e 32 da Decisão 2021/3 enunciam:

«(5) As alterações a introduzir nas listas da Convenção sobre os Estupefacientes e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas têm uma incidência direta no âmbito de aplicação do direito da União no domínio do controlo das drogas. A Decisão-Quadro [2004/757] aplica-se às substâncias enumeradas nas listas destas Convenções. Deste modo, qualquer alteração das listas das referidas Convenções é diretamente integrada nas normas comuns da União.

[...]

(7) A União não é parte na Convenção sobre os Estupefacientes nem na Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas. Tem o estatuto de observador na [Comissão dos Estupefacientes], da qual são membros 12 Estados-Membros da [União Europeia] com direito de voto na sua sexagésima-terceira sessão reconvocada. Por conseguinte, é necessário que o Conselho [da União Europeia] autorize esses Estados-Membros a exprimir a posição da União sobre a inclusão de substâncias nas listas anexas à Convenção sobre os Estupefacientes e à Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, uma vez que estas decisões sobre a inclusão a nível internacional de substâncias nas listas dessas Convenções são da competência da União.

[...]

(9) De acordo com a avaliação do Comité de Peritos da OMS, a canábis e a resina de canábis não são particularmente suscetíveis de provocar efeitos nocivos semelhantes aos das outras substâncias constantes da lista IV da Convenção sobre os Estupefacientes. Além disso, as preparações orais de canábis têm demonstrado um potencial terapêutico no tratamento da dor e de outras situações clínicas, tais como a epilepsia e a espasticidade associada à esclerose múltipla.

[...]

(11) Essa recomendação não implica qualquer alteração do nível de controlo internacional da canábis e da resina de canábis. Tem devidamente em conta os progressos científicos neste domínio desde a primeira inclusão da canábis e da resina de canábis na Convenção sobre os Estupefacientes. A supressão da canábis e da resina de canábis da lista IV da Convenção sobre os Estupefacientes seria benéfica para o progresso do conhecimento coletivo da utilidade terapêutica da canábis e dos efeitos nocivos associados ao seu consumo.

(12) Por conseguinte, a União deverá adotar uma posição favorável à supressão da canábis e da resina de canábis da lista IV da Convenção sobre os Estupefacientes.

[...]

(21) [...] a definição de “preparações” ao abrigo da Convenção sobre os Estupefacientes pode abranger todos os produtos que sejam “extratos e tinturas” de canábis, como “preparações” de canábis, e também, se for seguida a recomendação do Comité de Peritos da OMS de transferir o dronabinol para a lista I da Convenção sobre os Estupefacientes, como

“preparações” de dronabinol e seus estereoisómeros. Por conseguinte, a OMS recomendou que os extratos e tinturas de canábis sejam suprimidos da lista I da Convenção sobre os Estupefacientes.

- (22) As informações fornecidas pela OMS após a emissão dessa recomendação, bem como a análise do impacto dessa recomendação pelo [OIFE] esclarecem que a mesma não implica qualquer alteração do nível de controlo internacional dos extratos e das tinturas de canábis, nem se prevê que tenha impactos nas obrigações de controlo ou de comunicação de informações dos Estados-Membros. Além disso, a exclusão de extratos e tinturas de canábis da lista I da Convenção sobre os Estupefacientes proporcionará uma maior segurança no controlo dos produtos derivados sem a utilização de um solvente, mas através da aplicação de calor e pressão.

[...]

- (32) É oportuno estabelecer a posição a tomar em nome da União na [Comissão dos Estupefacientes] no que diz respeito às alterações relativas à inclusão nas listas de canábis e de substâncias relacionadas com a canábis, uma vez que as decisões sobre a inclusão nas listas da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis supramencionadas afetarão diretamente o conteúdo da legislação da União, nomeadamente na Decisão-Quadro [2004/757].»

- 16 O artigo 1.º desta decisão dispõe:

«A posição a tomar pelos Estados-Membros em nome da União na 63.^a sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes [...], agendada para ter lugar de 2 a 4 de dezembro de 2020, quando essa instância for chamada a adotar decisões sobre a inclusão ou supressão de substâncias nas listas da [Convenção sobre os Estupefacientes] e nas listas da [Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas], é conforme ao previsto no anexo da presente decisão.»

- 17 O artigo 2.º da referida decisão prevê:

«A posição referida no artigo 1.º é expressa pelos Estados-Membros que são membros da [Comissão dos Estupefacientes], agindo conjuntamente no interesse da União.»

- 18 O anexo da mesma decisão tem a seguinte redação:

«Posição a adotar pelos Estados-Membros que são membros da Comissão dos Estupefacientes [...], agindo conjuntamente no interesse da União, durante a 63.^a sessão reconvocada da [Comissão dos Estupefacientes], agendada para ter lugar de 2 a 4 de dezembro de 2020:

- 1) A canábis e a resina de canábis devem ser suprimidas da lista IV da Convenção sobre os Estupefacientes [...];
- 2) O dronabinol e os seus estereoisómeros (Δ -9-tetra-hidrocanabinol) devem ser aditados à lista I da Convenção sobre os Estupefacientes e, se essa recomendação for adotada, suprimidos da lista II da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas;

- 3) O tetra-hidrocanabinol (isómeros do Δ -9-tetra-hidrocanabinol) deve ser aditado à lista I da Convenção sobre os Estupefacientes, sob reserva da adoção, por parte da Comissão dos Estupefacientes, da recomendação relativa ao aditamento do dronabinol e dos seus estereoisómeros (Δ -9-tetra-hidrocanabinol) à lista I da Convenção sobre os Estupefacientes, e, se a recomendação for adotada, deve ser suprimido da lista I da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas;
- 4) O termo “extratos e tinturas” deve ser suprimido da lista I da Convenção sobre os Estupefacientes;
- 5) A nota de rodapé “As preparações que contenham predominantemente canabidiol e um teor de Δ -9-tetra-hidrocanabinol não superior a 0,2 % não estão sujeitas a controlo internacional” não deve ser aditada à entrada relativa à canábis e à resina de canábis na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes;
- 6) As preparações obtidas por síntese química ou produzidas como preparação de canábis, que são compostas, enquanto preparações farmacêuticas, por um ou mais outros ingredientes, de maneira que não seja possível recuperar o Δ -9-tetra-hidrocanabinol (dronabinol) por meios facilmente disponíveis ou em quantidades que constituam risco para a saúde pública não devem ser aditadas à tabela III da Convenção sobre os Estupefacientes.

A fim de assegurar a coerência da inclusão nas listas e de evitar o risco de uma substância ser incluída na lista da Convenção sobre os Estupefacientes, bem como da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, os Estados-Membros que são membros da [Comissão dos Estupefacientes] podem aceitar uma votação conjunta das recomendações em causa.»

3. Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

- 19 Com a epígrafe «Pedido de suspensão da execução ou de medidas provisórias», o artigo 160.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça dispõe, no seu n.º 1:

«O pedido de suspensão da execução de um ato de uma instituição nos termos do artigo 278.º TFUE e do artigo 157.º TCEEA só é admissível se o requerente tiver impugnado o ato perante o Tribunal.»

II. Factos na origem do litígio

- 20 Em 24 de janeiro de 2019, a OMS apresentou seis recomendações, numeradas de 5.1 a 5.6 (a seguir «recomendações da OMS»), no sentido de alterar a classificação da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis, em conformidade com a Convenção sobre os Estupefacientes e a Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas (a seguir, conjuntamente, «duas convenções em causa»).
- 21 Cada uma das convenções em causa inclui, em anexo, quatro quadros, numerados de I a IV, constituídos por listas, respetivamente, de estupefacientes ou de preparações contendo estupefacientes e de substâncias psicotrópicas.
- 22 O objetivo das recomendações da OMS era, por um lado, assegurar que as substâncias em questão fossem submetidas ao controlo internacional mais adequado previsto pelas duas convenções em causa, tendo em conta o estado atual dos conhecimentos científicos e médicos, bem como as

práticas administrativas, e, por outro, garantir a disponibilidade, a investigação e o desenvolvimento de preparações contendo substâncias relacionadas com a canábis para fins médicos.

- 23 Estas recomendações foram debatidas na quarta e na quinta reuniões intersessões da Comissão dos Estupefacientes, que se realizaram em 24 de junho e 23 de setembro de 2019. Esta comissão, cujas funções e poderes estão definidos, nomeadamente, nas duas convenções em causa, tem competência para alterar os quadros anexos a estas duas convenções com base nas recomendações da OMS, que atua em conformidade com as recomendações do seu Comité de Peritos em Toxicodependência.
- 24 A Comissão dos Estupefacientes é composta por 53 Estados que são membros das Nações Unidas e selecionados pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas. Em dezembro de 2020, doze Estados-Membros da União, entre os quais a Hungria, eram membros com direito de voto desta comissão, entendendo-se que todos os Estados-Membros da União são partes nas duas convenções em causa. Por seu lado, a União tem o estatuto de observador na referida comissão.
- 25 Nas reuniões mencionadas no n.º 23 do presente acórdão, o OIFE e o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC) clarificaram e avaliaram o impacto das recomendações da OMS.
- 26 Por outro lado, após ter decidido, em março de 2020, adiar a votação sobre as recomendações da OMS, a Comissão dos Estupefacientes organizou três debates temáticos entre junho e outubro de 2020, seguidos, em 8 de outubro de 2020, de uma reunião intersessões aberta a todas as partes interessadas, durante a qual foram resumidos os resultados das discussões anteriores.
- 27 A votação sobre estas recomendações foi inscrita na ordem do dia da sexagésima terceira sessão ordinária reconvocada da Comissão dos Estupefacientes de 2 a 4 de dezembro de 2020.
- 28 Nesta perspetiva, os representantes dos Estados-Membros debateram em várias ocasiões as recomendações da OMS no âmbito do Grupo Horizontal da Droga do Conselho. O Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), que, entretanto, foi substituído pela Agência da União Europeia sobre Drogas (EUDA), avaliou também o impacto destas recomendações.
- 29 A Comissão adotou, em 16 de outubro de 2020, uma proposta de Decisão do Conselho relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na sexagésima terceira sessão ordinária reconvocada da Comissão dos Estupefacientes, sobre as substâncias a incluir nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 [COM(2020) 659 final/2].
- 30 O Grupo Horizontal da Droga do Conselho analisou esta proposta, sobre a qual o Conselho votou por procedimento escrito em 23 de novembro de 2020. O Conselho adotou a Decisão 2021/3 por maioria qualificada, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, primeiro parágrafo, TFUE. Nessa ocasião, a Hungria votou contra referida proposta e a República da Bulgária absteve-se. Todos os Estados-Membros são destinatários dessa decisão.

- 31 Por força dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2021/3, os doze Estados-Membros que eram membros da Comissão dos Estupefacientes, agindo conjuntamente em nome da União e no interesse desta, deviam expressar, na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes, a posição constante do anexo dessa decisão. Os pontos 1 a 6 do anexo da referida decisão correspondem às recomendações da OMS.
- 32 Em 2 de dezembro de 2020, a Comissão dos Estupefacientes procedeu à votação sobre as recomendações da OMS. As Recomendações 5.2 a 5.6 da OMS foram rejeitadas. Em contrapartida, a Recomendação 5.1 da OMS (a seguir «Recomendação 5.1») foi adotada com a maioria mínima exigida (27 votos a favor, 25 votos contra e 1 abstenções). Esta recomendação visava retirar a canábis e a resina de canábis do quadro IV da Convenção sobre os Estupefacientes, o qual contém a lista das substâncias mais perigosas que não têm uso médico. A Recomendação 5.4 da OMS (a seguir «Recomendação 5.4») destinava-se, por sua vez, a suprimir os termos «extratos e tinturas» do quadro I da Convenção sobre os Estupefacientes.
- 33 A Hungria votou contra as Recomendações 5.1 e 5.4 da OMS. Além disso, declarou, no âmbito da Comissão dos Estupefacientes, que a adoção das recomendações da OMS aumentaria a utilização, já crescente, da canábis e implicaria uma ingerência injustificada nas políticas nacionais.

III. Procedimento pré-contencioso

- 34 Por considerar que o voto da Hungria e a posição que tinha adotado na Comissão dos Estupefacientes constituíam um incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força da Decisão 2021/3, mas também do artigo 3.º, n.º 2, TFUE e do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à Hungria, em 18 de fevereiro de 2021.
- 35 Na sua resposta de 19 de abril de 2021, a Hungria recordou que já tinha emitido reservas sobre as recomendações da OMS no decurso do processo de adoção da Decisão 2021/3, o que a levou a votar contra esta última decisão. Entende que a Recomendação 5.1 enviou ao público a mensagem errada de que os riscos sociais e de saúde pública da canábis estavam sobrestimados, o que poderia ter um impacto negativo na tendência, já crescente, do consumo de canábis.
- 36 Quanto à Recomendação 5.4, esta reduziu o nível dos controlos internacionais dos extratos e das soluções de canábis que não contêm tetra-hidrocanabinol (a seguir «THC»), apesar dos riscos sociais e de saúde pública associados ao seu consumo.
- 37 A intenção da Hungria, ao opor-se a esta recomendação, era manter inalterado o nível de controlo internacional dos extratos de canábis e das soluções que não contêm THC. Segundo este Estado-Membro, a OMS e as suas organizações parceiras não apresentaram provas científicas concludentes de que a canábis é menos prejudicial para a saúde do que se presumia anteriormente. Estes extratos e soluções sem THC podem conter outras substâncias com efeitos psicotrópicos ou ser utilizados como precursores. Por último, as recomendações da OMS não promovem o uso médico da canábis. O seu objetivo é antes a investigação relativa a tal utilização, mas essas recomendações não permitem alcançar esse objetivo.
- 38 Uma vez que não ficou convencida com os argumentos invocados pelo Governo Húngaro, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em 12 de novembro de 2021. Esse parecer fundamentado salientava, primeiro, que as razões pelas quais a Hungria não tinha seguido a

posição adotada pelo Conselho não eram pertinentes, tendo em conta a natureza vinculativa da Decisão 2021/3. Segundo, a Comissão sustentou que a Hungria tinha violado o artigo 3.º, n.º 2, TFUE, uma vez que a ação deste Estado-Membro dizia respeito a um domínio em que a União dispõe de competência externa exclusiva. Terceiro, a Hungria violou o dever de cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, tanto mais que o caráter inopinado da ação deste Estado-Membro enfraqueceu ainda mais a posição da União na Comissão dos Estupefacientes. A este respeito, a Comissão manifestou preocupações quanto à probabilidade de a Hungria adotar uma conduta semelhante no futuro em circunstâncias idênticas.

- 39 A Hungria respondeu ao parecer fundamentado em 11 de janeiro de 2022, mantendo a sua posição, que considerava fundamentada à luz de considerações de política sanitária, mas também de política social. Referindo-se a um inquérito nacional, manifestou a sua preocupação com o aumento do consumo de canábis e sublinhou o seu empenho em reduzir a toxicodependência. A Hungria salientou igualmente o caráter específico do presente processo, sublinhando a pertinência e a importância das suas explicações relativas à votação na Comissão dos Estupefacientes. Assim, contestou a ideia de que poderia vir a adotar uma conduta semelhante no futuro em circunstâncias idênticas.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

- 40 Ainda não convencida pelos argumentos invocados pela Hungria, a Comissão decidiu, em 15 de fevereiro de 2023, intentar no Tribunal de Justiça uma ação destinada a obter a declaração de que este Estado-Membro não tinha cumprido as suas obrigações decorrentes do direito da União, ao violar, primeiro, a posição da União estabelecida pela Decisão 2021/3; segundo, a competência externa exclusiva da União, conforme definida no artigo 3.º, n.º 2, TFUE; e, terceiro, o princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. A Comissão pede ainda que a Hungria seja condenada nas despesas.
- 41 A Hungria pede ao Tribunal de Justiça que:
- julgue a ação inadmissível, uma vez que não é conforme ao artigo 258.º TFUE nem compatível com o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE;
 - a título subsidiário, julgue a ação improcedente; e
 - em todo o caso, condene a Comissão nas despesas.

V. Quanto à ação

A. Quanto à admissibilidade

1. Argumentos das partes

- 42 A Hungria suscitou uma exceção de inadmissibilidade da presente ação. Alega que, com efeito, nem na notificação para cumprir nem no parecer fundamentado, a Comissão precisou a conduta que a Hungria devia adotar para pôr termo à infração que lhe é imputada. Além disso, nenhuma medida permitia à Hungria conformar-se com a obrigação que, segundo a Comissão, lhe

incumbe por força do direito da União, uma vez que o voto que expressou não pode, evidentemente, ser alterado. Ora, decorre dos Acórdãos de 7 de abril de 2011, Comissão/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, n.º 41), e de 25 de outubro de 2001, Alemanha/Comissão (C-276/99, EU:C:2001:576, n.º 24), que a finalidade do processo por incumprimento é obter uma alteração da conduta do Estado demandado.

- 43 A Comissão também não demonstrou a existência de efeitos reais e perceptíveis da conduta da Hungria, que persistam depois do processo decisório controvertido e ponham em causa a unidade e a coerência da ação externa da União.
- 44 Por outro lado, o argumento da Comissão relativo à «probabilidade de a Hungria adotar uma conduta semelhante em circunstâncias idênticas no futuro» assenta numa mera suposição. Com efeito, o procedimento que um Estado-Membro segue numa situação específica está estreitamente ligado a essa situação e aos interesses em jogo. A posição de um Estado-Membro nas negociações internacionais não pode, portanto, ser determinada pela forma como agiu anteriormente num determinado caso. No entanto, é concebível que, chamado a pronunciar-se novamente sobre uma questão específica, o Estado-Membro em causa seja levado a tomar a mesma decisão, se tal for necessário para proteger um interesse essencial desse Estado-Membro, mas que se conforme plenamente com as instruções da União no que respeita a todas as outras alterações.
- 45 Além disso, mesmo admitindo que a conduta da Hungria tenha tido um impacto na unidade e na coerência da ação externa da União que excede o âmbito do presente litígio, a Comissão não demonstrou de que modo a ação por incumprimento que intentou contra a Hungria o poderia sanar.
- 46 Por último, a Hungria manifestou o seu desacordo antes da adoção da Decisão 2021/3 e não tinha nenhuma forma de a contestar, a não ser afastando-se da posição refletida no anexo da Decisão 2021/3 quando da sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes.
- 47 A Comissão pede que a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Hungria seja julgada improcedente, baseando-se principalmente no Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha (C-620/16, EU:C:2019:256, n.ºs 45 a 52 e 57).
- 48 A Comissão acrescenta que considera muito preocupante a afirmação da Hungria segundo a qual não se podem tirar conclusões, quanto à atitude que esta adotará no futuro, da sua conduta quando da votação na Comissão dos Estupefacientes. A Hungria admite, assim, que não tem necessariamente a intenção de se alinhar no futuro com a posição da União conforme fixada nas decisões do Conselho, mas que pretende, pelo contrário, determinar a sua posição caso a caso. Por conseguinte, a Hungria não pode validamente afirmar que a sua conduta não era censurável do ponto de vista do direito da União ou que não teve consequências para a União.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

- 49 A exceção de inadmissibilidade suscitada pela Hungria assenta, em substância, em quatro argumentos que importa examinar sucessivamente.
- 50 Primeiro, a Hungria critica a Comissão por não ter especificado a conduta que deveria adotar para pôr termo ao incumprimento que lhe é imputado.

- 51 Todavia, a Comissão não pode ser obrigada a indicar no parecer fundamentado as medidas que permitiriam eliminar o incumprimento imputado (Acórdãos de 11 de julho de 1991, Comissão/Portugal, C-247/89, EU:C:1991:305, n.º 22, e de 26 de março de 2009, Comissão/Grécia, C-559/07, EU:C:2009:198, n.º 23).
- 52 Com efeito, uma ação intentada nos termos do artigo 258.º TFUE tem por objeto a declaração do incumprimento por um Estado-Membro das suas obrigações decorrentes do direito da União. Tal declaração obriga, segundo os próprios termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, o Estado-Membro em causa a tomar todas as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. Consequentemente, tal como a Comissão, o Tribunal de Justiça não pode ordenar a um Estado-Membro objeto de uma ação por incumprimento que tome determinadas medidas (Acórdãos de 14 de abril de 2005, Comissão/Alemanha, C-104/02, EU:C:2005:219, n.º 49, e de 5 de outubro de 2006, Comissão/Alemanha, C-105/02, EU:C:2006:637, n.º 44), pelo que, no âmbito do processo principal, a Comissão não pode pedir ao Tribunal de Justiça que dirija uma injunção ao Estado em causa [v., neste sentido, Acórdãos de 2 de outubro de 2008, Comissão/Grécia, C-36/08, EU:C:2008:536, n.º 9, e de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 56].
- 53 Em contrapartida, no sistema das vias de recurso estabelecido pelos Tratados, a Comissão pode, no âmbito de um processo cautelar baseado no artigo 279.º TFUE, solicitar ao Tribunal de Justiça a concessão de medidas provisórias, como uma injunção para preservar os interesses protegidos pelas disposições do direito da União cuja violação é alegada (v., neste sentido, Despachos de 29 de junho de 1994, Comissão/Grécia, C-120/94 R, EU:C:1994:275, n.ºs 42 e 98, e de 20 de novembro de 2017, Comissão/Polónia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, n.º 96, e Despacho da vice-presidente do Tribunal de Justiça de 14 de julho de 2021, Comissão/Polónia, C-204/21 R, EU:C:2021:593, n.º 54).
- 54 Por conseguinte, a presente ação é admissível, uma vez que, através dela, a Comissão se limita a pedir ao Tribunal de Justiça a declaração de uma violação objetiva do direito da União em relação à Hungria [v., neste sentido, Acórdãos de 1 de março de 1983, Comissão/Bélgica, 301/81, EU:C:1983:51, n.º 8, e de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 52 e jurisprudência aí referida].
- 55 Segundo, a Hungria alega que, em todo o caso, já não pode pôr termo ao incumprimento objeto da ação e que a Comissão não demonstrou a existência de efeitos reais e perceptíveis da conduta da Hungria que persistam depois do processo de tomada de decisão em causa. Este Estado-Membro sustenta, além disso, que a conduta que lhe é censurada não teve impacto na unidade nem na coerência da ação externa da União.
- 56 Ora, por um lado, um Estado-Membro que, com a sua conduta, prejudica a realização do objetivo inerente a uma decisão adotada com base no artigo 218.º, n.º 9, TFUE não pode evitar um processo por incumprimento, com o fundamento de que esse incumprimento já esgotou os seus efeitos. Caso contrário, no âmbito das competências que lhe são atribuídas pelo artigo 258.º TFUE, a Comissão ficaria impossibilitada de intentar uma ação contra o Estado-Membro em causa no Tribunal de Justiça para obter a declaração do incumprimento e de cumprir plenamente a sua missão de guardião dos Tratados que o artigo 17.º TFUE lhe confere. Quanto à circunstância segundo a qual deixou de ser possível sanar o alegado dano causado à reputação e à credibilidade da União, ela não pode, em todo o caso, conduzir à inadmissibilidade da presente ação. Com

efeito, um Estado-Membro não pode invocar um facto consumado de que é autor para evitar uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.ºs 48, 49 e 57).

- 57 Além disso, aceitar a inadmissibilidade de uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro por violação de uma decisão adotada ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, TFUE atentaria tanto contra a obrigatoriedade das decisões, por força do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, como, de um modo geral, contra o respeito pelos valores em que, em conformidade com o artigo 2.º TUE, a União se baseia, entre os quais figura, nomeadamente, o Estado de direito. Um Estado-Membro poderia, eventualmente, após ter participado na deliberação e na votação no Conselho sobre uma decisão que estabelece uma posição da União, desvincular-se dessa decisão após a respetiva adoção, tendo a garantia de que a Comissão não poderia intentar uma ação no Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE contra esse incumprimento (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.ºs 50 e 51).
- 58 Por outro lado, não se pode considerar que todos os efeitos da conduta controvertida da Hungria na sessão da Comissão dos Estupefacientes cessaram no fim dessa sessão. Com efeito, manifestam-se ao nível tanto da unidade como da coerência da ação externa da União no âmbito deste organismo internacional. Assim, esses efeitos vão além do processo decisório concreto em causa, ao passo que uma decisão tomada com base no artigo 218.º, n.º 9, TFUE tem precisamente por objetivo garantir esses interesses (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.ºs 46, 47 e 52 e jurisprudência aí referida).
- 59 Terceiro, a Hungria alega que a Comissão também não demonstrou o risco de reincidência desse incumprimento.
- 60 A este respeito, basta observar que o risco de reincidência de um incumprimento não é um requisito de admissibilidade de uma ação por incumprimento.
- 61 Quarto, a Hungria recorda que tinha manifestado o seu desacordo antes da adoção da Decisão 2021/3. A este respeito, alega que não teve forma de a contestar, a não ser exprimindo a sua própria posição na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes em vez da posição adotada nessa decisão.
- 62 Todavia, tal argumento enquadra-se na apreciação do mérito da presente ação e, consequentemente, não pode obstar à sua admissibilidade.
- 63 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, a ação intentada pela Comissão deve ser julgada admissível.

B. Quanto ao mérito

- 64 Em apoio da sua ação, a Comissão invoca três alegações relativas, a primeira, à violação da posição da União estabelecida pela Decisão 2021/3; a segunda, à violação da competência externa exclusiva da União, conforme consagrada no artigo 3.º, n.º 2, TFUE; e, a terceira, à violação do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.
- 65 O Tribunal de Justiça considera oportuno começar por examinar a segunda alegação invocada pela Comissão.

1. Quanto à segunda alegação, relativa à violação do artigo 3.º, n.º 2, TFUE

a) Argumentos das partes

- 66 Na sua petição, a Comissão sustenta que, ao não respeitar a Decisão 2021/3, a Hungria violou a competência externa exclusiva da União, conforme prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE. Com efeito, as alterações introduzidas nos quadros anexos às duas convenções em causa têm repercussões diretas no âmbito de aplicação da legislação da União no domínio do controlo das drogas. É indiferente que essas alterações digam respeito a substâncias já sujeitas a controlo em toda a União ou que procedam à respetiva primeira classificação.
- 67 Uma vez que a União não é parte nestas duas convenções, os Estados-Membros estão obrigados a representar a sua posição nas instâncias internacionais criadas para dar pleno efeito às referidas convenções, de acordo com a posição definida pelo Conselho numa decisão adotada em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, como a Decisão 2021/3.
- 68 Na sua contestação, a Hungria opõe-se à interpretação da Comissão segundo a qual a alteração dos quadros anexos às duas convenções em causa é da competência exclusiva da União. Com efeito, sustenta que resulta do artigo 1.º, ponto 1, alínea a), da Decisão-Quadro 2004/757 que a retirada de uma substância do quadro IV destas duas convenções não tem impacto no âmbito de aplicação desta decisão-quadro quando a substância em questão continua inscrita noutro quadro anexo às referidas convenções.
- 69 Por conseguinte, a alteração, em conformidade com as Recomendações 5.1 e 5.4, dos quadros anexos às mesmas convenções não tem impacto nas regras da União nem no seu âmbito de aplicação. Nenhuma destas duas recomendações altera o conceito de «droga», na aceção do artigo 1.º, ponto 1, da referida decisão-quadro.
- 70 Em particular, no que respeita à Recomendação 5.4, esta não implicou nenhuma alteração de fundo, uma vez que a supressão proposta dos termos «extratos e tinturas» diz respeito a substâncias não abrangidas pelo conceito de «droga», na aceção da Decisão-Quadro 2004/757. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão de 19 de novembro de 2020, B S e C A [Comercialização do canabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, n.º 75), que, uma vez que o CBD não contém princípio psicoativo, seria contrário ao objetivo e ao espírito geral da Convenção sobre os Estupefacientes incluí-lo na definição de «estupefacientes» enquanto extrato de cânabís.
- 71 Por outro lado, resulta dos considerandos 11 e 22 da Decisão 2021/3 que era claro para o legislador da União que a Recomendação 5.4 não teria impacto nas obrigações de controlo ou de comunicação de informações dos Estados-Membros.
- 72 Os considerandos 5 e 7 desta decisão confirmam que a inclusão ao nível internacional de certas substâncias nos quadros anexos às duas convenções em causa e as decisões relativas a essa inclusão são da competência da União, o que remete para a hipótese em que uma nova substância surge na lista de um desses quadros. Uma alteração que consista em incluir nos referidos quadros uma substância já sujeita a controlo, como a cânabís, não implica, por conseguinte, uma alteração do âmbito de aplicação da Decisão-Quadro 2004/757.

- 73 O facto de a Comissão não ter demonstrado, de forma juridicamente bastante, que a alteração das duas convenções em causa altera o alcance das regras da União afeta a legalidade da Decisão 2021/3 e priva de pertinência a sua segunda alegação.
- 74 Na sua réplica, a Comissão precisa que o Conselho pode adotar uma decisão baseada no artigo 218.º, n.º 9, TFUE no âmbito tanto da competência exclusiva da União como da sua competência partilhada. Por conseguinte, o argumento relativo à falta de competência exclusiva da União para adotar a Decisão 2021/3 é inoperante.
- 75 A título subsidiário, a Comissão acrescenta que, para estabelecer a competência externa exclusiva da União, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, TFUE, não é necessário ter a certeza da afetação ou da alteração de regras comuns por um compromisso internacional assumido pelos Estados-Membros, bastando um simples risco de afetação ou de alteração. Do mesmo modo, o alcance das regras da União pode ser afetado ou alterado por compromissos internacionais, nomeadamente, quando estes se integrem num domínio já, em grande parte, coberto por essas regras, como o Tribunal de Justiça indicou, nomeadamente, no Parecer 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993 (EU:C:1993:106, n.ºs 25 e 26).
- 76 Nos termos do Acórdão de 4 de setembro de 2014, Comissão/Conselho (C-114/12, EU:C:2014:2151, n.º 74), a existência de uma competência exclusiva da União deve basear-se numa análise global e concreta da relação existente entre o acordo internacional previsto e o direito da União em vigor.
- 77 No caso em apreço, em conformidade com o artigo 1.º, ponto 1, da Decisão-Quadro 2004/757, o seu âmbito de aplicação material inclui, nomeadamente, as substâncias que qualifica de «drogas» e que são abrangidas pelas duas convenções em causa.
- 78 Além disso, para a Comissão, é sem razão que a Hungria sustenta que só a inscrição de certas substâncias nos quadros anexos às duas convenções em causa e as correspondentes decisões são da competência exclusiva da União. A conclusão inversa decorre, no entanto, dos considerandos 5, 7 e 32 da Decisão 2021/3.
- 79 No que respeita mais precisamente à Recomendação 5.1, a Comissão salienta que, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Convenção sobre os Estupefacientes, um estupefaciente do quadro I dessa convenção pode ser inscrito no quadro IV da mesma quando seja particularmente suscetível de dar lugar a abusos e de produzir efeitos nocivos e esse perigo não seja compensado por vantagens terapêuticas apreciáveis que não se encontrem em substâncias diversas das constantes desse quadro IV. Ora, decorre dos considerandos 9 e 12 da Decisão 2021/3 que está hoje cientificamente demonstrado que a canábis e a resina de canábis não têm efeitos nocivos semelhantes aos de outras substâncias constantes do referido quadro IV, como a heroína. Por conseguinte, foi recomendado que fossem suprimidas do mesmo quadro IV, mantendo-os no quadro I da referida convenção.
- 80 Ora, a supressão da canábis e da resina de canábis do quadro IV da Convenção sobre os Estupefacientes afeta e altera as regras da Decisão-Quadro 2004/757 em matéria de sanções, porquanto essas substâncias já não podem ser consideradas drogas entre as mais nocivas para a saúde, às quais são aplicáveis as sanções previstas no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), desta decisão-quadro, e não as menos pesadas, constantes do artigo 4.º, n.º 1, da referida decisão-quadro.

- 81 Quanto à Recomendação 5.4, a Comissão observa que o CBD é apenas um extrato vegetal entre outros, pelo que não se pode deduzir do Acórdão de 19 de novembro de 2020, *B S e C A* [Comercialização do canabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938), a menor conclusão quanto a outros extratos e tinturas ou ao seu teor em THC. Estas substâncias devem ser analisadas e classificadas caso a caso. De resto, a Hungria sublinhou, com razão, na sua resposta à notificação para cumprir da Comissão, que os extratos e as tinturas também podiam conter outras substâncias psicotrópicas que não o THC e que, por conseguinte, estavam abrangidos pelas duas convenções em causa, apesar da sua supressão do quadro I destas convenções.
- 82 Além disso, o considerando 21 da Decisão 2021/3 enuncia que o termo «preparações» ao abrigo da Convenção sobre os Estupefacientes pode abranger todos os produtos que contenham extratos e tinturas de cânabís. Por conseguinte, a supressão destas substâncias do quadro I desta convenção não altera o nível do seu controlo internacional, uma vez que qualquer mistura, sólida ou líquida, que contenha cânabís ou resina de cânabís e, portanto, qualquer preparação à base de cânabís, está abrangida pela referida convenção.
- 83 Na sua tréplica, a Hungria entende que há que questionar se a alteração, em conformidade com as recomendações da OMS, dos quadros anexos às duas convenções em causa é efetivamente da competência externa exclusiva da União e, portanto, se a Decisão 2021/3 é legal.
- 84 Essa decisão refere, a título de base jurídica, o artigo 83.º, n.º 1, TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, TFUE. Interpretado à luz desta última disposição, o artigo 83.º, n.º 1, TFUE não atribui à União competência para celebrar uma convenção internacional. Resulta claramente do considerando 5 da referida decisão, mas também do seu considerando 32, que o elemento que deve servir de base à competência externa exclusiva da União é o facto de as alterações introduzidas nos quadros das duas convenções em causa terem uma incidência direta no âmbito de aplicação do direito da União no domínio do controlo das drogas.
- 85 Ora, esta condição, imposta pelo artigo 3.º, n.º 2, TFUE, não está preenchida.
- 86 Antes de mais, o raciocínio exposto, a este respeito, pela Comissão na sua réplica, conforme sintetizado nos n.ºs 75 a 82 do presente acórdão, não constava da sua petição. Constitui, portanto, um argumento novo que, enquanto tal, deve ser declarado inadmissível.
- 87 Em seguida, a Comissão não contesta que a definição do conceito de «droga» na Decisão-Quadro 2004/757 permanece inalterada na sequência da alteração dos quadros anexos às duas convenções em causa. Pelo contrário, sustenta agora que qualquer alteração desses quadros tem importância para as outras disposições desta decisão-quadro. A Comissão citou assim, várias vezes, o artigo 4.º da referida decisão-quadro, apesar de não o ter invocado até à data.
- 88 Do mesmo modo, a Hungria contesta a interpretação da Comissão segundo a qual a supressão dos extratos e das tinturas de cânabís do quadro I anexo à Convenção sobre os Estupefacientes não implica que essas substâncias saiam do âmbito de aplicação desta convenção.
- 89 Por último, o Tribunal de Justiça não tem de examinar se a competência externa da União pode ser justificada pelo facto de uma alteração dos quadros anexos às duas convenções em causa ser suscetível de alterar a aplicação das regras comuns da União. Com efeito, quando tanto as disposições da União cuja aplicação é alegadamente afetada por um acordo internacional como o

próprio acordo internacional preveem disposições mínimas, não se pode sustentar que as regras internacionais impedem a plena aplicação do direito da União, como decorre do Parecer 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993 (EU:C:1993:106, n.º 18).

- 90 Ora, tanto o título da Decisão-Quadro 2004/757, que refere a «ado[ção] de regras mínimas», como o seu considerando 3 mostram claramente que a mesma tem por objeto a adoção de tais regras.
- 91 Consequentemente, a União não pode, em caso algum, dispor de competência externa exclusiva no que respeita à alteração dos quadros anexos às duas convenções em causa.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 92 Antes de mais, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Hungria contra certos argumentos da Comissão destinados a demonstrar a existência de uma competência exclusiva da União para definir a posição a tomar em nome da União numa negociação no âmbito de um organismo internacional. Com efeito, a Comissão não tinha de demonstrar a existência de uma competência exclusiva da União na sua petição, uma vez que a sua argumentação assentava na premissa de que a Decisão 2021/3 era válida e que atestava a existência dessa competência exclusiva da União. Assim, a Comissão limitou-se a precisar, na sua réplica, que, do seu ponto de vista, a terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE era aplicável no caso em apreço.
- 93 Quanto ao mérito, as teses das partes divergem no seu entendimento do conceito de «alteração» do âmbito de aplicação do direito da União no domínio do controlo das drogas. A Hungria propõe raciocinar de forma global e sustenta que, enquanto o alcance da Decisão-Quadro 2004/757 permanecer inalterado, não pode haver alteração das regras do direito da União. Pelo contrário, a Comissão considera que o âmbito de aplicação do direito da União é afetado quando a classificação de uma substância é alterada. Com efeito, tal alteração tem impacto na perceção da perigosidade de um estupefaciente e, por conseguinte, na determinação das sanções penais aplicáveis.
- 94 A título preliminar, há que salientar que a letra do artigo 218.º, n.º 9, TFUE não faz nenhuma distinção consoante a natureza da competência externa da União [v., por analogia, Acórdãos de 5 de dezembro de 2017, Alemanha/Conselho, C-600/14, EU:C:2017:935, n.º 49, e de 2 de setembro de 2021, Comissão/Conselho (Acordo com a Arménia), C-180/20, EU:C:2021:658, n.º 27]. Por conseguinte, é indiferente que a União disponha de competência exclusiva ou partilhada com vista à adoção de uma decisão ao abrigo desta disposição. Em ambos os casos, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar uma decisão «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, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».
- 95 Importa recordar que, em conformidade com a terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE, a União dispõe de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração seja suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas.
- 96 Esta disposição é igualmente aplicável quando uma instância estabelecida nos termos desse acordo internacional é chamada a adotar medidas de execução do mesmo [Acórdão de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.º 112]. Além disso, a não qualidade de membro de um organismo internacional da União não impede que a competência externa desta última possa ser efetivamente exercida,

nomeadamente por intermédio dos Estados-Membros que agem solidariamente no interesse da União [v., neste sentido, Parecer 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993, EU:C:1993:106, n.º 5, e Acórdão de 12 de fevereiro de 2009, Comissão/Grécia, C-45/07, EU:C:2009:81, n.º 31].

- 97 Ora, há um risco de violação de regras comuns da União através de compromissos internacionais ou de alteração do alcance dessas regras, suscetível de estabelecer uma competência externa exclusiva da União, quando esses compromissos se inserem no âmbito de aplicação das referidas regras (v., neste sentido, Acórdãos de 31 de março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, EU:C:1971:32, n.º 30, e de 4 de setembro de 2014, Comissão/Conselho, C-114/12, EU:C:2014:2151, n.º 68). Aliás, não é necessário que haja uma concordância completa entre o domínio abrangido pelo acordo internacional e o da regulamentação da União [Parecer 1/03 (Nova Convenção de Lugano), de 7 de fevereiro de 2006, EU:C:2006:81, n.º 126]. Em particular, o alcance das regras da União pode ser afetado ou alterado por compromissos internacionais, quando estes se integrem num domínio já, em grande parte, coberto por tais regras [Acórdão de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.º 113 e jurisprudência aí referida].
- 98 A existência de um risco de afetação, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, TFUE, pode ser demonstrada quando, sem estarem necessariamente em contradição com as regras comuns da União, os compromissos internacionais em causa são suscetíveis de influenciar o sentido, o alcance e a eficácia dessas regras [v., neste sentido, Parecer 1/13 (Adesão de Estados terceiros à Convenção de Haia), de 14 de outubro de 2014, EU:C:2014:2303, n.º 85; Parecer 2/15 (Acordo de Comércio Livre com Singapura), de 16 de maio de 2017, EU:C:2017:376; e Acórdão de 20 de novembro de 2018, Comissão/Conselho (AMP Antártida), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.º 114].
- 99 No caso em apreço, resulta do artigo 1.º, ponto 1, alíneas a) e b), da Decisão-Quadro 2004/757 que o conceito de «droga» é definido, nomeadamente, por remissão para as duas convenções em causa. Como a advogada-geral salientou no n.º 59 das suas conclusões, com esta remissão, as instituições da União revelaram a sua decisão de assegurar o alinhamento das ações da União com as políticas internacionais de controlo das drogas e, portanto, com as referidas convenções.
- 100 De facto, como enunciam os considerandos 5 e 32 da Decisão 2021/3, qualquer alteração dos quadros destas duas convenções é diretamente integrada nas normas comuns da União, pelo que essa alteração afetará diretamente o conteúdo da Decisão-Quadro 2004/757.
- 101 A este propósito, no que se refere, em primeiro lugar, à Recomendação 5.1, esta visava alterar a classificação da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis, suprimindo-as do quadro IV anexo à Convenção sobre os Estupefacientes, que identifica os estupefacientes mais nocivos que são «desprovidos de qualquer interesse conhecido no tratamento dos seres humanos», como explicado nos comentários sobre a Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961 (Nações Unidas, 1975), no que respeita ao artigo 3.º, n.º 3, alíneas i) e ii), da Convenção sobre os Estupefacientes (ponto 7).
- 102 Ora, embora resulte do artigo 4.º da Decisão-Quadro 2004/757 que, por princípio, os Estados-Membros devem prever, para as infrações referidas no seu artigo 2.º, uma pena máxima de prisão com a duração de, no mínimo, um a três anos, o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), desta decisão-quadro precisa, no entanto, que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que as infrações previstas no seu artigo 2.º, ponto 1, alíneas a) a c),

sejam puníveis com pena máxima de prisão de cinco a dez anos, quando essas infrações envolvam drogas que causam maiores danos à saúde ou impliquem graves riscos para a saúde de várias pessoas.

- 103 Assim, é com razão que a Comissão sustenta que, tendo em conta a definição do conceito de «droga» na Decisão-Quadro 2004/757 por remissão, nomeadamente, para a Convenção sobre os Estupefacientes, a supressão da inscrição da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis do quadro IV desta convenção era suscetível de conduzir à não aplicação das sanções previstas no artigo 4.º, n.º 2, alínea b), desta decisão-quadro.
- 104 Daqui resulta que a Recomendação 5.1 era suscetível de influenciar o sentido e o alcance das regras da União, o que basta para concluir que uma tomada de posição quanto à adoção desta recomendação era da competência exclusiva da União com base na terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE.
- 105 Em segundo lugar, no que respeita à Recomendação 5.4, esta visava a supressão dos termos «extratos e tinturas» do quadro I da Convenção sobre os Estupefacientes. Em substância, tratava-se de deixar de classificar os extratos e as tinturas de canábis desprovidos de propriedades psicoativas entre os estupefacientes e, portanto, de autorizar a sua comercialização, mantendo-se a vigilância em relação aos extratos e às tinturas de canábis com essas propriedades. Deste modo, esta recomendação tinha por efeito excluir esses «extratos e tinturas» do âmbito de aplicação da Decisão-Quadro 2004/757, tendo em conta a remissão feita no artigo 1.º, ponto 1, desta decisão-quadro para as duas convenções em causa.
- 106 Ora, como a advogada-geral salientou, em substância, no n.º 63 das suas conclusões, tal exclusão teria, nomeadamente, por efeito tornar inaplicáveis as exigências previstas no artigo 4.º, n.º 1, desta decisão-quadro em matéria de sanções penais que devem ser aplicadas pelos Estados-Membros pelas infrações previstas no seu artigo 2.º
- 107 Daqui resulta que esta Recomendação 5.4 era, também ela, suscetível de influenciar o sentido e o alcance das regras da União, o que basta para concluir que uma tomada de posição quanto à adoção desta recomendação era da competência exclusiva da União com base na terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE.
- 108 Por conseguinte, uma vez que a situação não é comparável à constatada nos n.ºs 18 e 21 do Parecer 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993 (EU:C:1993:106), a Hungria não pode invocar as conclusões do Tribunal de Justiça nesse parecer para se opor à interpretação segundo a qual a União dispõe de competência externa exclusiva para adotar a Decisão 2021/3.
- 109 Portanto, contrariamente ao que alega a Hungria, a União tinha competência exclusiva para conduzir as negociações relativas às Recomendações 5.1 e 5.4 no âmbito da Comissão dos Estupefacientes e para se pronunciar a favor da sua adoção no âmbito desta. Assim, foi com razão que o Conselho adotou a Decisão 2021/3, com vista a definir a posição a tomar em nome da União numa negociação no âmbito da Comissão dos Estupefacientes. Consequentemente, ao não respeitar esta decisão, a Hungria violou a competência exclusiva da União.
- 110 Por conseguinte, há que acolher a segunda alegação da Comissão, relativa à violação, pela Hungria, do artigo 3.º, n.º 2, TFUE.

2. Quanto à primeira alegação, relativa à violação dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2021/3, bem como do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE

- 111 Tendo a Hungria invocado uma exceção de ilegalidade da Decisão 2021/3 na sua contestação, há que examinar previamente esta exceção.

a) Quanto à exceção de ilegalidade da Decisão 2021/3

1) Argumentos das partes

- 112 A Hungria invoca a ilegalidade da Decisão 2021/3. Tendo em conta o curto intervalo de tempo decorrido entre a adoção desta decisão e a sexagésima terceira sessão da Comissão dos Estupefacientes, que se realizou antes mesmo do termo do prazo previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, para interpor um recurso de anulação, a Hungria não teria podido contestar utilmente a referida decisão. Não só não poderia ter preparado um recurso de anulação nesse curto intervalo de tempo, como o Tribunal de Justiça também não poderia tê-lo examinado quanto ao mérito e, assim, garantir a proteção jurisdicional efetiva deste Estado. Mesmo a interposição de um recurso de anulação, acompanhado de um pedido de medida provisória, não teria sido necessariamente suficiente para afastar o efeito indesejável da Decisão 2021/3.
- 113 Além disso, a Hungria alega que o facto de não ter interposto recurso de anulação da Decisão 2021/3 não a pode impedir de invocar a sua ilegalidade ao abrigo do artigo 277.º TFUE no âmbito da presente ação por incumprimento. Isto é tanto mais assim quando a interposição, após o voto na Comissão dos Estupefacientes, de um recurso de anulação dessa decisão não teria permitido à Hungria defender o seu ponto de vista nem evitar a instauração de um processo por incumprimento.
- 114 Por outro lado, não é possível contornar os prazos processuais previstos no artigo 263.º TFUE, quando os problemas colocados por um ato da União não sejam identificáveis à data da sua adoção e só possam ser detetados na fase da sua execução.
- 115 Uma vez que a Comissão não fez prova da eficácia de um recurso de anulação contra a Decisão 2021/3, não se pode opor à aplicabilidade do artigo 277.º TFUE, que completa o artigo 263.º TFUE, sob pena de privar a Hungria do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, conforme garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 116 Além disso, ninguém pode ser processado em razão de um ato ilegal. Ora, uma vez que a votação na Comissão de Estupefacientes consumou o prejuízo causado aos interesses da Hungria por essa decisão, não é esta última que doravante lesa os interesses da Hungria, mas sim o processo por infração instaurado devido à sua violação.
- 117 Em todo o caso, a Hungria considera ter demonstrado, em resposta à segunda alegação da Comissão, que a Decisão 2021/3 é um ato inexistente que deve ser objeto de um exame oficioso pelo Tribunal de Justiça.

- 118 A Comissão sustenta, baseando-se no Acórdão de 6 de março de 1979, Simmenthal/Comissão (92/78, EU:C:1979:53, n.º 39), que a exceção de ilegalidade da Decisão 2021/3 é manifestamente inadmissível, uma vez que a Hungria tinha indiscutivelmente legitimidade para a contestar por via de um recurso de anulação.

2) *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 119 Importa recordar que o sistema de vias de recurso instituído pelo Tratado FUE distingue as ações previstas nos artigos 258.º e 259.º TFUE, que se destinam a obter a declaração de que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem, e os recursos previstos nos artigos 263.º e 265.º TFUE, que se destinam à fiscalização da legalidade dos atos ou omissões das instituições da União. Estas vias de recurso prosseguem objetivos distintos e estão sujeitas a modalidades diferentes (Acórdãos de 30 de junho de 1988, Comissão/Grécia, 226/87, EU:C:1988:354, n.º 14; de 27 de outubro de 1992, Comissão/Alemanha, C-74/91, EU:C:1992:409, n.º 10; e de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 89).
- 120 O Tribunal de Justiça deduziu daí que um Estado-Membro não pode utilmente, na falta de uma disposição desse Tratado que expressamente o autorize, invocar a ilegalidade de uma decisão ou de uma diretiva de que seja destinatário como meio de defesa contra uma ação por incumprimento fundada na inexecução dessa decisão ou dessa diretiva e só poderia ser de outro modo se o ato em causa estivesse afetado por vícios particularmente graves e evidentes, a ponto de poder ser qualificado de ato inexistente (v. Acórdãos de 30 de junho de 1988, Comissão/Grécia, 226/87, EU:C:1988:354, n.º 16; de 27 de outubro de 1992, Comissão/Alemanha, C-74/91, EU:C:1992:409, n.º 11; e de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 89).
- 121 O Tribunal de Justiça considerou também que, enquanto membro do Conselho, autor da decisão que define a posição a tomar em nome da União numa negociação num organismo internacional, um Estado-Membro tinha necessariamente conhecimento desta, ainda que não fosse formalmente o seu destinatário, e podia plenamente interpor um recurso de anulação dessa decisão no respeito do prazo de dois meses fixado no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha (C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 90).
- 122 Além disso, como salientado no n.º 119 do presente acórdão, a ação por incumprimento tem um objeto específico que consiste exclusivamente em obter a declaração pelo Tribunal de Justiça da violação por um Estado-Membro de obrigações que lhe incumbem. Por conseguinte, tal ação não pode ser instrumentalizada pelo Estado demandado com vista a corrigir a sua passividade e a falta de contestação direta, pela via do recurso de anulação, do ato cuja violação a Comissão lhe imputa.
- 123 Dado que uma ação por incumprimento não tem por objeto a aplicabilidade de um ato de uma instituição, de um órgão ou de um organismo da União e que, em conformidade com o artigo 277.º TFUE, uma exceção de ilegalidade tem precisamente por finalidade obter a inaplicabilidade desse ato, um Estado-Membro não pode ser autorizado a suscitar, no âmbito de tal ação, uma exceção de ilegalidade desse ato da União, qualquer que seja, a menos que esteja afetado por vícios particularmente graves e evidentes, a ponto de poder ser qualificado de ato inexistente, como indicado no n.º 120 do presente acórdão.
- 124 Com efeito, o Estado-Membro que pretenda aproveitar uma eventual ação por incumprimento para contestar a legalidade do ato de direito derivado cuja inobservância fundamentou a propositura dessa ação viola a presunção de validade de que beneficia qualquer ato de direito

derivado. Esta presunção implica, para todos os sujeitos de direito da União, a obrigação de reconhecer a plena eficácia de atos de direito derivado da União enquanto a sua invalidade não tiver sido declarada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de fevereiro de 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, n.ºs 4 e 5, e de 7 de junho de 1988, Comissão/Grécia, 63/87, EU:C:1988:285, n.ºs 10 e 11) e de respeitar a sua força executória enquanto o juiz da União não tiver decidido suspender a sua execução (Acórdão de 21 de setembro de 1989, Hoechst/Comissão, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, n.º 64). Por conseguinte, estes atos produzem efeitos jurídicos enquanto não forem revogados, anulados no âmbito de um recurso de anulação ou declarados inválidos na sequência de um reenvio prejudicial ou de uma exceção de ilegalidade (Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Comissão/Grécia, C-475/01, EU:C:2004:585, n.º 18, e de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho, C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 100).

- 125 Deste modo, a impossibilidade de um Estado-Membro invocar a ilegalidade do ato cuja violação levou a Comissão a dar início a um processo de declaração de incumprimento a seu respeito enquadra-se no princípio segundo o qual, salvo nos casos expressamente previstos, a sistemática dos Tratados implica a proibição de os Estados-Membros fazerem justiça por si próprios (Acórdão de 13 de novembro de 1964, Comissão/Luxemburgo e Bélgica, 90/63 e 91/63, EU:C:1964:80, p. 1232).
- 126 Se um Estado-Membro considerar que um ato de direito derivado contém elementos incompatíveis com o direito da União, tem a faculdade de agir, quer no Conselho, quer alertando a Comissão, quer, por último, no âmbito de recursos judiciais com vista a obter a eliminação dessas incompatibilidades. Em contrapartida, um Estado-Membro não pode, em caso algum, permitir-se tomar unilateralmente medidas corretivas ou defensivas destinadas a sanar uma eventual violação, por outro Estado-Membro ou por uma instituição da União, das regras do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de setembro de 1979, Comissão/França, 232/78, EU:C:1979:215, n.º 9; de 12 de fevereiro de 2009, Comissão/Grécia, C-45/07, EU:C:2009:81, n.º 26; e de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 88), sem pôr em causa a exigência fundamental da ordem jurídica da União que é a aplicação uniforme do direito da União (Acórdão de 21 de fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 26).
- 127 Ora, como a advogada-geral salientou, em substância, no n.º 96 das suas conclusões, quando um Estado-Membro não interpõe recurso de anulação de um ato de que é destinatário no prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, não pode posteriormente pôr em causa a sua legalidade no âmbito de uma ação por incumprimento, sob pena de pôr em perigo a aplicação coerente e uniforme do direito da União, que é uma característica fundamental da ordem jurídica da União. Ao permitirem aos Estados-Membros beneficiar das vantagens da União Europeia, os Tratados impõem-lhes igualmente a obrigação de respeitar as suas normas. A rutura unilateral, por parte de um Estado-Membro, segundo a conceção que faz do seu interesse nacional, do equilíbrio entre as vantagens e os ónus decorrentes da sua pertença à União, põe em causa a igualdade dos Estados-Membros face ao direito da União, em violação dos deveres de solidariedade aceites pelos Estados-Membros devido à sua adesão à União e que integram as bases essenciais do ordenamento jurídico da União. Tal atitude é, além disso, suscetível de criar discriminações em detrimento dos nacionais dos Estados-Membros e, sobretudo, dos nacionais do próprio Estado que se coloca fora da regra da União (Acórdão de 7 de fevereiro de 1973, Comissão/Itália, 39/72, EU:C:1973:13, n.ºs 24 e 25).

- 128 Por outro lado, num contexto caracterizado pela urgência resultante da concomitância ou quase concomitância entre, por um lado, a decisão do Conselho que define a posição a tomar em nome da União numa negociação num organismo internacional e, por outro, a votação nesse organismo, um Estado-Membro que tenha dúvidas quanto à validade dessa decisão deve aproveitar o prazo que decorre entre a apresentação pela Comissão da versão definitiva, ou quase definitiva, do projeto de decisão e a votação do Conselho, suscetível de conduzir à sua adoção, para elaborar a sua petição e um pedido de suspensão da execução dessa decisão, em conformidade com o artigo 160.º, n.º 1, do Regulamento de Processo. Nesta perspetiva, a Comissão deve, de um modo geral, esforçar-se por apresentar a sua proposta com antecedência suficiente, para permitir ao Conselho concluir o seu processo de tomada de decisão com vista a definir em tempo útil a posição a tomar em nome da União tendo em vista as negociações e a votação nesse organismo.
- 129 A obtenção da suspensão da execução da referida decisão teria por efeito privá-la temporariamente da sua presunção de validade. Nessa situação, os Estados-Membros e as instituições da União continuam, no entanto, sujeitos, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, a deveres recíprocos de cooperação leal (v., neste sentido, Acórdão de 10 de fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento, C-230/81, EU:C:1983:32, n.ºs 37 e 38). Em particular, incumbe aos Estados-Membros zelar por, antes de o Tribunal de Justiça se pronunciar quanto ao mérito, não prejudicar a exigência de unidade de representação da União, ao passo que cabe à Comissão fazer uso da sua qualidade de negociadora da ação externa em causa para preservar, na medida do possível, o efeito útil do processo judicial no Tribunal de Justiça, por exemplo, procurando obter o adiamento da votação no organismo internacional em causa.
- 130 Por outro lado, importa sublinhar que a impossibilidade de um Estado-Membro suscitar uma exceção de ilegalidade no âmbito de uma ação por incumprimento não prejudica, todavia, a faculdade de esse Estado-Membro contestar a procedência da interpretação que a Comissão faz do ato de direito derivado que o mesmo pretensamente violou. Com efeito, quando um texto de direito derivado pode ser objeto de mais de uma interpretação, deve, na medida do possível, ser interpretado num sentido conforme com as disposições dos Tratados. Do mesmo modo, o primado dos acordos internacionais celebrados pela União sobre os textos de direito derivado determina que estes últimos sejam interpretados, na medida do possível, em conformidade com esses acordos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de dezembro de 1983, Comissão/Conselho, 218/82, EU:C:1983:369, n.º 15; de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, EU:C:1996:313, n.º 52; e de 17 de outubro de 2024, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm OGos/Comissão, C-112/23 P, EU:C:2024:899, n.º 38).
- 131 Ora, não sendo necessário examinar de forma mais aprofundada os argumentos apresentados pela República Italiana em apoio de uma pretensa ilegalidade do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2021/3, há que constatar que este Estado-Membro não apresenta nenhum elemento suscetível de demonstrar que esta disposição padece de um vício que pode pôr em causa a sua própria existência, na aceção da jurisprudência indicada no número anterior do presente acórdão (v., por analogia, Acórdão de 11 de outubro de 2016, Ansul, C-40/14, EU:C:2016:759, n.º 34).
- 132 Consequentemente, há que julgar inadmissível a exceção de ilegalidade da Decisão 2021/3 suscitada pela Hungria.

b) Quanto à violação dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2021/3, bem como do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE

1) Argumentos das partes

- 133 A Comissão sustenta que a Hungria violou a Decisão 2021/3 ao não se conformar, quando da sua votação na Comissão dos Estupefacientes, com a posição estabelecida pelo Conselho nessa decisão. A este respeito, pouco importa que a Hungria tenha invocado considerações sanitárias e sociais para justificar a sua oposição às Recomendações 5.1 e 5.4. Com efeito, a Comissão recorda que, por força do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, uma decisão tomada pela União é obrigatória em todos os seus elementos, pelo que não pode ser aplicada de forma seletiva, como fez a Hungria.
- 134 A Hungria contesta ter violado essa decisão, uma vez que a mesma constitui um ato inexistente. Efetivamente, considerando que a União não tem competência para adotar a referida decisão, esta foi aprovada em violação do artigo 5.º, n.º 2, TUE.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 135 A Decisão 2021/3 foi adotada com base no artigo 218.º, n.º 9, TFUE, que prevê a adoção não de uma simples recomendação, mas de uma «decisão» em que se defina a posição a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo internacional. Por conseguinte, esta decisão produz efeitos jurídicos vinculativos, porquanto estabelece, para os Estados-Membros, a posição da União no âmbito da sexagésima terceira sessão da Comissão dos Estupefacientes e lhes impõe que defendam essa posição. Além disso, a referida decisão foi publicada na série L do *Jornal Oficial da União Europeia*, enquanto ato vinculativo (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 44), e de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha (C-620/16, EU:C:2019:256, n.ºs 78 e 80).
- 136 Ora, como resulta dos n.ºs 109 e 131 do presente acórdão, a União era efetivamente competente para adotar a Decisão 2021/3 com base no artigo 3.º, n.º 2, TFUE.
- 137 Além disso, contrariamente ao que alega a Hungria, essa decisão beneficia de uma presunção de validade, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 124 do presente acórdão, pelo que, na falta de suspensão da sua execução decretada pelo Tribunal de Justiça, este Estado-Membro devia respeitar a sua força executória.
- 138 Consequentemente, há que acolher a primeira alegação da Comissão.

3. Quanto à terceira alegação, relativa à violação do princípio da cooperação leal garantido pelo artigo 4.º, n.º 3, TUE

a) Argumentos das partes

- 139 A Comissão entende que a Hungria violou o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, ao não votar na Comissão dos Estupefacientes em conformidade com a Decisão 2021/3 e ao manifestar publicamente o seu desacordo com as recomendações da OMS, que figuravam na ordem do dia.

- 140 Ora, como decorre do Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha (C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 94), a obrigação de os Estados-Membros respeitarem uma decisão adotada com base no artigo 218.º, n.º 9, TFUE é uma expressão concreta da exigência de unidade de representação da União.
- 141 A ação da Hungria é agravada pelo facto de esta ter votado na Comissão dos Estupefacientes sem ter avisado nem consultado previamente as instituições da União. Na Comissão dos Estupefacientes, a Hungria só se podia exprimir em nome da União e, tendo em conta a competência externa exclusiva desta última, apenas podia exprimir a posição da União.
- 142 Além disso, a Hungria não tomou nenhuma medida, nem na reunião da Comissão dos Estupefacientes nem posteriormente, para corrigir ou, pelo menos, atenuar as consequências da sua conduta e dissipar as dúvidas quanto à sua ação futura. Assim, a Hungria não reconheceu a ilegalidade da sua conduta na Comissão dos Estupefacientes e insistiu mesmo na legitimidade das suas ações.
- 143 A Comissão salienta que as autoridades húngaras já tinham conhecimento da posição que se previa adotar em nome da União, antes mesmo de a sua proposta ter sido apresentada ao Conselho. Por conseguinte, se tivesse verdadeiramente a intenção de a contestar, a Hungria teria tido o tempo necessário para preparar o seu recurso, antes da reunião da Comissão dos Estupefacientes.
- 144 Por último, uma vez que, geralmente, a OMS não publica os seus relatórios antes do final do mês de novembro, o intervalo de tempo disponível para a elaboração da proposta da Comissão e a coordenação interinstitucional com vista a preparar a posição a adotar pela União na sessão da Comissão dos Estupefacientes, que se realiza no mês de março do ano seguinte, seria extremamente curto. Muitas vezes, o prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE para interpor um recurso de anulação da decisão do Conselho que define essa posição, calculado a partir da notificação dessa decisão, não expira antes do início da sessão da primavera da Comissão dos Estupefacientes. O facto de esse prazo estar em curso não obsta, todavia, a que a decisão produza os seus efeitos jurídicos nem a que os Estados-Membros seus destinatários lhe devam dar cumprimento.
- 145 A Hungria contesta ter violado o princípio da cooperação leal.
- 146 Primeiro, a ilegalidade da Decisão 2021/3, que resulta da violação do artigo 3.º, n.º 2, TFUE, obsta a que seja declarada qualquer violação deste princípio por este Estado-Membro. Esta ilegalidade implica, assim, que o referido Estado-Membro podia exprimir livremente a sua própria posição na Comissão dos Estupefacientes.
- 147 Segundo, a Hungria alega não ser a única responsável pela situação. A este respeito, salienta a extemporaneidade com que a Comissão submeteu a sua proposta de decisão ao Conselho. Consequentemente, a votação na Comissão dos Estupefacientes ocorreu antes do termo do prazo de recurso de dois meses de que a Hungria dispunha para contestar a Decisão 2021/3. Tal prática infringe o direito a uma proteção jurisdicional efetiva dos Estados-Membros. Importa também interpretar o princípio da cooperação leal à luz do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, conforme garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Os poucos dias decorridos entre a adoção dessa decisão e a votação sobre as alterações não eram suficientes para interpor um recurso e apresentar um pedido de medidas provisórias e para o Tribunal de Justiça se pronunciar sobre os mesmos.

- 148 Além disso, a Hungria precisa que, devido a esse calendário apertado, só definiu a sua posição final sobre as recomendações pouco antes da sessão, tendo em conta, a este respeito, o Acórdão de 19 de novembro de 2020, *B S e C A [Comercialização do canabidiol (CBD)]* (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Por outro lado, importa distinguir o presente processo do que deu origem ao Acórdão de 5 de dezembro de 2017, *Alemanha/Conselho* (C-600/14, EU:C:2017:935). É certo que estes dois processos têm em comum o facto de o Estado-Membro em causa não dispor de tempo suficiente para contestar as decisões controvertidas nem para pedir a suspensão da execução dessas decisões. No entanto, contrariamente ao processo que deu origem a esse acórdão, os efeitos irreversíveis causados pela Decisão 2021/3 na sessão da Comissão dos Estupefacientes persistem no caso em apreço, o que viola o direito a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 150 Terceiro, a OMS não apresentou nenhum argumento concreto, seja no plano sanitário, social ou jurídico, em apoio de uma utilidade prática das suas recomendações, cujo único efeito poderia ser enviar ao público a mensagem de que os riscos associados à canábis para a sociedade e para a saúde pública foram sobrestimados quando da elaboração das duas convenções em causa e que estas são, portanto, demasiado estritas no que respeita ao controlo introduzido para a canábis.
- 151 Quarto, as recomendações da OMS não são suscetíveis de favorecer o acesso às preparações à base de canábis para fins terapêuticos, uma vez que têm por única finalidade facilitar a investigação sobre essas utilizações.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 152 Como o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente, em todos os domínios que correspondem aos objetivos dos Tratados, o artigo 4.º, n.º 3, TUE impõe aos Estados-Membros que facilitem à União o cumprimento da sua missão e se abstenham de tomar quaisquer medidas suscetíveis de pôr em perigo a realização desses objetivos [Acórdão de 31 de março de 1971, *Comissão/Conselho*, 22/70, EU:C:1971:32, n.º 21; Parecer 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993, EU:C:1993:106, n.º 10; bem como Acórdãos de 5 de novembro de 2002, *Comissão/Dinamarca*, C-467/98, EU:C:2002:625, n.º 110, e de 8 de março de 2022, *Comissão/Reino Unido (Luta contra a fraude por subavaliação)*, C-213/19, EU:C:2022:167, n.º 527].
- 153 Consequentemente, quando se verifica que a matéria de um acordo internacional ou de uma convenção internacional é, em parte, da competência da União e, em parte, da competência dos Estados-Membros, importa assegurar uma cooperação estreita entre estes últimos e as instituições da União tanto no processo de negociação e celebração como na execução dos compromissos assumidos. Este dever de cooperação decorre da exigência de unidade na representação internacional da União [Pareceres 2/91 (Convenção n.º 170 da OIT), de 19 de março de 1993, EU:C:1993:106, n.º 36, e 1/94 (Acordos anexos ao Acordo OMC), de 15 de novembro de 1994, EU:C:1994:384, n.º 108, bem como Acórdão de 20 de abril de 2010, *Comissão/Suécia*, C-246/07, EU:C:2010:203, n.º 73].
- 154 Os deveres especiais de ação e abstenção a que um Estado-Membro está assim sujeito não permitem que este apresente, numa instância criada por um acordo internacional, uma proposta unilateral que o dissocie da estratégia comum elaborada no Conselho. Com efeito, tal situação é suscetível de comprometer o princípio da unidade na representação internacional da União e dos

seus Estados-Membros, mas também de enfraquecer o seu poder negocial relativamente às outras partes na convenção em causa (v., neste sentido, Acórdão de 20 de abril de 2010, Comissão/Suécia, C-246/07, EU:C:2010:203, n.ºs 103 e 104).

- 155 As obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do princípio da cooperação leal, conforme recordadas nos n.ºs 152 a 154 do presente acórdão, impõem-se-lhes, *a fortiori*, no âmbito das competências exclusivas da União.
- 156 Além disso, como a advogada-geral salientou, em substância, no n.º 156 das suas conclusões, baseando-se no Acórdão de 14 de março de 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, n.º 17), é inerente não só ao próprio conceito de União, mas também à aplicação de um procedimento de votação por maioria no Conselho, que os Estados-Membros invoquem os seus interesses no âmbito dos mecanismos de deliberação coletiva criados pelos Tratados com vista à execução dos objetivos da União.
- 157 Importa ainda recordar que a observância, pelos Estados-Membros, de uma decisão adotada pelo Conselho ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, TFUE é uma expressão concreta da exigência de unidade de representação da União, decorrente do dever de cooperação leal (v., por analogia, Acórdão de 27 de março de 2019, Comissão/Alemanha, C-620/16, EU:C:2019:256, n.º 94).
- 158 Daqui resulta que, por um lado, ao não votar na Comissão dos Estupefacientes, em conformidade com a Decisão 2021/3 e, por outro, ao manifestar publicamente o seu desacordo com as recomendações da OMS, que figuravam na ordem do dia, a Hungria violou o princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Tal conduta prejudicou a eficácia da ação internacional da União, bem como a sua credibilidade e reputação ao nível internacional.
- 159 Por outro lado, a argumentação da Comissão relativa ao facto de a Hungria não ter tomado nenhuma medida para corrigir ou, pelo menos, atenuar as consequências da sua conduta e dissipar as dúvidas quanto à sua ação futura visa responder às alegações da Hungria, segundo as quais o voto controvertido na Comissão dos Estupefacientes é um caso isolado e que, à luz das explicações que este Estado-Membro forneceu, nada permite concluir que este possa vir a adotar uma conduta semelhante no futuro. Ora, basta constatar que estas circunstâncias não têm, em todo o caso, impacto no incumprimento do dever de cooperação leal que resulta da conduta do referido Estado-Membro, declarado no n.º 157 do presente acórdão.
- 160 Atendendo às considerações precedentes, há que acolher a terceira alegação da Comissão.
- 161 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que declarar que, ao não ter seguido a posição da União quando da sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes, sobre a alteração da inclusão da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis nas listas, a Hungria, primeiro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Decisão 2021/3, à qual está vinculada nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, em conjugação com o artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE; segundo, violou a competência externa exclusiva da União prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE; e, terceiro, infringiu o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

Quanto às despesas

- 162 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Hungria e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) **Ao não ter seguido a posição da União Europeia na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes do Conselho Económico e Social das Nações Unidas sobre a alteração da inclusão da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis nas listas, a Hungria, primeiro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Decisão (UE) 2021/3 do Conselho, de 23 de novembro de 2020, relativa à posição a tomar em nome da União Europeia na sexagésima terceira sessão reconvocada da Comissão dos Estupefacientes sobre a inclusão da canábis e das substâncias relacionadas com a canábis nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971, à qual está vinculada nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, em conjugação com o artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE; segundo, violou a competência externa exclusiva da União Europeia prevista no artigo 3.º, n.º 2, TFUE; e, terceiro, infringiu o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.**
- 2) **A Hungria é condenada nas despesas.**

Assinaturas