



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 15 de dezembro de 2022¹

Processo C-137/21

**Parlamento Europeu
contra**

Comissão Europeia

«Ação por omissão — Regulamento (UE) 2018/1806 — Lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-Membros — Lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação — Princípio da reciprocidade — Obrigação de adotar um ato delegado que suspende provisoriamente a isenção da obrigação de visto por um período de 12 meses aos nacionais dos Estados Unidos da América»

I. Introdução

1. Através da presente ação por omissão, o Parlamento Europeu pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não adotar um ato delegado, conforme previsto no artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento (UE) 2018/1806², a Comissão Europeia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado FUE.

2. Após determinar que a Comissão dispõe de uma margem de apreciação para adotar ou não o ato solicitado pelo Parlamento, demonstrarei que a ação por omissão deste último foi intentada num prazo razoável, mas que a Comissão tomou posição na aceção do artigo 265.º TFUE, tornando a ação inadmissível. A título subsidiário, apreciarei quanto ao mérito a questão da omissão da Comissão.

¹ Língua original: francês.

² Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2018, L 303, p. 39).

II. Quadro jurídico

A. Regulamento (CE) n.º 539/2001

3. O artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 539/2001³ estabelecia, antes da sua alteração:

«A instauração, por parte de um país terceiro que figure na lista do anexo II, da obrigação de visto relativamente aos nacionais de um Estado-Membro, dá lugar à aplicação das seguintes disposições, sem prejuízo de um acordo de supressão de vistos celebrado entre a [União] e esse país terceiro:

- a) O Estado-Membro pode notificar por escrito a Comissão e o Conselho do facto de o país terceiro ter instituído a obrigação de visto;
- b) Se ocorrer essa notificação, a obrigação de os Estados-Membros sujeitarem a visto os nacionais do país terceiro em causa é instituída a título provisório pelos Estados-Membros 30 dias após a referida notificação, salvo se o Conselho, deliberando previamente por maioria qualificada, tiver decidido em contrário;
- c) A instituição provisória da obrigação de visto é publicada pelo Conselho no *Jornal Oficial [da União Europeia]*, antes de produzir efeitos;
- d) A Comissão examina qualquer pedido emanado do Conselho ou de um Estado-Membro para que ela submeta ao Conselho uma proposta de modificação dos anexos ao presente regulamento, por forma a incluir o país terceiro em causa no anexo I e a retirá-lo do anexo II;
- e) Se, antes da aprovação pelo Conselho de uma tal alteração dos anexos do presente regulamento, um país terceiro revogar a sua decisão de instituir a obrigação de visto, o Estado-Membro em causa notifica imediatamente por escrito o Conselho e a Comissão da referida revogação.
- f) Essa notificação será publicada pelo Conselho no *Jornal Oficial [da União Europeia]*. A instituição provisória da obrigação de visto para os nacionais do país terceiro em causa será revogada sete dias após [a] data da referida publicação.»

4. O artigo 1.º, ponto 1), alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1289/2013⁴ alterou, com efeitos a partir de 9 de janeiro de 2014, o artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001 da seguinte forma:

«Caso um país terceiro constante da lista do anexo II aplique uma obrigação de visto relativamente a nacionais de pelo menos um Estado-Membro, aplicam-se as seguintes disposições:

[...]

³ Regulamento do Conselho de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1).

⁴ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2013, L 347, p. 74).

- d) Quando a Comissão se propuser efetuar novas diligências nos termos das alíneas e), f) ou h), deve ter em conta os resultados das medidas tomadas pelo Estado-Membro em questão para assegurar a isenção de visto com o país terceiro em causa, as diligências efetuadas nos termos da alínea b) e as consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com o país terceiro em causa;

[...]

- f) Se, no prazo de 24 meses a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão adota, nos termos do artigo 4.º-B, um ato delegado que suspende temporariamente a aplicação do anexo II por um período de 12 meses aos nacionais desse país terceiro. Esse ato delegado fixa uma data, no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, a partir da qual a suspensão da aplicação do anexo II produz efeitos, tendo em conta os recursos disponíveis nos consulados dos Estados-Membros, e altera o anexo II em conformidade. Essa alteração é feita inserindo junto do nome do país terceiro em causa uma nota de rodapé que indica que a isenção da obrigação de visto fica suspensa para esse país terceiro e especifica o período dessa suspensão.

A partir da data em que a suspensão da aplicação do anexo II aos nacionais do país terceiro em causa produzir efeitos, ou da data em que tenha sido formulada uma objeção ao ato delegado ao abrigo do artigo 4.º-B, n.º 5, os atos de execução adotados ao abrigo da alínea e) relativamente a esse país terceiro caducam.

Se a Comissão tiver apresentado uma proposta legislativa tal como referido na alínea h), o período de suspensão a que se refere o primeiro parágrafo da presente alínea é prorrogado por seis meses. A nota de rodapé a que se refere o mesmo parágrafo é alterada em conformidade.

Sem prejuízo da aplicação do artigo 4.º, durante os períodos dessa suspensão, os nacionais do país terceiro em causa abrangidos pelo ato de execução ficam sujeitos à obrigação de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros;

[...]»

B. Regulamento 2018/1806

5. O Regulamento n.º 539/2001 foi revogado e substituído pelo Regulamento 2018/1806, com efeitos a partir de 18 de dezembro de 2018, devendo as remissões feitas para o Regulamento n.º 539/2001 ser entendidas como sendo feitas para o Regulamento 2018/1806 e lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo IV deste último⁵.

6. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento 2018/1806:

«O presente regulamento designa os países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto ou estão isentos dessa obrigação, com base numa avaliação caso a caso de vários critérios atinentes, nomeadamente, à imigração ilegal, à ordem e segurança públicas, às vantagens económicas, em particular em termos de turismo e de comércio externo, e às relações externas da União com os países terceiros pertinentes, incluindo, nomeadamente, considerações relativas aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como às implicações em termos de coerência regional e de reciprocidade.»

⁵ V. artigo 14.º deste regulamento.

7. O artigo 7.º deste regulamento tem a seguinte redação:

«Caso um país terceiro constante da lista do anexo II aplique uma obrigação de visto relativamente aos nacionais de pelo menos um Estado-Membro, aplicam-se as seguintes disposições:

- a) No prazo de 30 dias a contar da aplicação da obrigação de visto pelo país terceiro, o Estado-Membro em questão notifica por escrito o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.

Essa notificação:

- i) especifica a data de aplicação da obrigação de visto e os tipos de documentos de viagem e de vistos em questão,
- ii) inclui uma explicação pormenorizada das medidas preliminares adotadas pelo Estado-Membro em questão para assegurar a isenção de visto relativamente ao país terceiro em causa, bem como todas as informações pertinentes.

As informações relativas a essa notificação são publicadas sem demora pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*, e incluem informações sobre a data de aplicação da obrigação de visto e sobre os tipos de documentos de viagem e de vistos em questão.

Se o país terceiro decidir suprimir a obrigação de visto antes do termo do prazo referido no primeiro parágrafo da presente alínea, a notificação não é feita, ou é retirada, e as informações não são publicadas;

- b) Imediatamente após a data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, e em consulta com o Estado-Membro em questão, a Comissão efetua diligências junto das autoridades do país terceiro em causa, em especial nos domínios político, económico e comercial, a fim de reinstaurar ou de introduzir a isenção de visto, e informa sem demora o Parlamento Europeu e o Conselho dessas diligências;
- c) Se, no prazo de 90 dias a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, e apesar de todas as diligências efetuadas nos termos da alínea b), o país terceiro não tiver suprimido a obrigação de visto, o Estado-Membro em questão pode solicitar à Comissão que suspenda a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais desse país terceiro. Caso um Estado-Membro apresente um tal pedido, deve dar conhecimento do facto ao Parlamento Europeu e ao Conselho;
- d) Quando a Comissão se propuser efetuar novas diligências nos termos das alíneas e), f) ou h), deve ter em conta os resultados das medidas tomadas pelo Estado-Membro em questão para assegurar a isenção de visto com o país terceiro em causa, as diligências efetuadas nos termos da alínea b) e as consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com o país terceiro em causa;
- e) Se o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão, o mais tardar no prazo de seis meses a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, e, subsequentemente, com intervalos não superiores a seis meses, dentro de um período total que não pode exceder a data em que o ato delegado referido na alínea f) entrar em vigor ou contra ele forem formuladas objeções:

- i) adota, a pedido do Estado-Membro em questão ou por sua própria iniciativa, um ato de execução que suspende temporariamente, por um período máximo de seis meses, a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais do país terceiro em causa. Esse ato de execução fixa uma data, no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, a partir da qual a suspensão da isenção da obrigação de visto produz efeitos, tendo em conta os recursos disponíveis nos consulados dos Estados-Membros. Quando adotar atos de execução subsequentes, a Comissão pode prorrogar o período dessa suspensão por novos períodos máximos de seis meses, e pode modificar as categorias de nacionais do país terceiro em causa para as quais a isenção da obrigação de visto é suspensa.

Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 11.º, n.º 2. Sem prejuízo da aplicação do artigo 6.º, durante os períodos de suspensão, todas as categorias de nacionais do país terceiro a que se refere o ato de execução ficam sujeitas à obrigação de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, ou

- ii) apresenta ao comité referido no artigo 11.º, n.º 1, um relatório em que avalia a situação e apresenta os motivos por que decidiu não suspender a isenção da obrigação de visto, e dá conhecimento do mesmo ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Esse relatório deve ter em conta todos os fatores pertinentes, tais como os referidos na alínea d). O Parlamento Europeu e o Conselho podem efetuar um debate político com base nesse relatório;

- f) Se, no prazo de 24 meses a contar da data da publicação referida na alínea a), terceiro parágrafo, o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão adota, nos termos do artigo 10.º, um ato delegado que suspende temporariamente a isenção da obrigação de visto por um período de 12 meses aos nacionais desse país terceiro. Esse ato delegado fixa uma data, no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, a partir da qual a suspensão da isenção da obrigação de visto produz efeitos, tendo em conta os recursos disponíveis nos consulados dos Estados-Membros, e altera o anexo II em conformidade. Essa alteração é feita inserindo junto do nome do país terceiro em causa uma nota de rodapé que indica que a isenção da obrigação de visto fica suspensa para esse país terceiro e especifica o período dessa suspensão.

[...]

- h) Se, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor do ato delegado referido na alínea f), o país terceiro em causa não tiver suprimido a obrigação de visto, a Comissão pode apresentar uma proposta legislativa para alterar o presente regulamento a fim de transferir a referência ao país terceiro do anexo II para o anexo I;

[...]»

8. Os Estados Unidos da América constam da «lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos da obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-Membros para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias», enumerada no anexo II do Regulamento 2018/1806.

III. Antecedentes do litígio

9. Em 12 de abril de 2016, a Comissão apresentou uma comunicação sobre a avaliação da situação de não reciprocidade com certos países terceiros no domínio da política de vistos⁶. Entre os países designados, relativamente aos quais a não reciprocidade continuava a verificar-se, encontravam-se os Estados Unidos da América.

10. Posteriormente, a Comissão apresentou seis comunicações de seguimento da situação⁷. Desde a comunicação do mês de dezembro de 2017, o único caso de não reciprocidade continuava a ser o dos Estados Unidos da América, que se recusavam a acolher sem visto os cidadãos da República da Bulgária, da República da Croácia, da República de Chipre e da Roménia.

11. Tendo em conta a obrigação imposta pelos Estados Unidos da América aos nacionais destes Estados-Membros, o Parlamento, por Resolução de 2 de março de 2017⁸, convidou a Comissão a agir, na aceção do artigo 265.º TFUE, adotando um ato delegado ao abrigo do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1289/2013, com vista à suspensão temporária da isenção do visto de curta duração para os nacionais americanos e canadianos devido à inobservância da condição de reciprocidade.

12. Em resposta a este convite para agir, a Comissão, por Comunicação de 2 de maio de 2017⁹, tomou posição sobre a Resolução de 2 de março de 2017, considerando que a adoção de um ato delegado com vista à suspensão temporária da isenção da obrigação de visto para os nacionais americanos e canadianos seria contraproducente e não contribuiria para atingir o objetivo de isenção da obrigação de visto para todos os cidadãos da União.

13. Em 22 de outubro de 2020, o Parlamento, através de uma nova resolução¹⁰, convidou uma segunda vez a Comissão a agir, na aceção do artigo 265.º TFUE, adotando um ato delegado ao abrigo do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806, com vista à suspensão temporária da isenção do visto curta duração para os nacionais dos Estados Unidos da América, tendo em conta a obrigação de visto imposta por estes últimos aos nacionais búlgaros, cipriotas, croatas e romenos.

14. Por Comunicação de 22 de dezembro de 2020¹¹, a Comissão reiterou as razões pelas quais não considerou necessário, na altura, adotar um ato delegado na aceção do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806.

⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «Balanço da situação de não reciprocidade com certos países terceiros no domínio da política de vistos e eventuais vias a seguir» [COM(2016) 221 final], a seguir «Comunicação de 12 de abril de 2016».

⁷ Comunicações da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as situações de não reciprocidade: de 13 de julho de 2016 [COM(2016) 481 final]; de 21 de dezembro de 2016 [COM(2016) 816 final]; de 2 de maio de 2017 [COM(2017) 227 final]; de 20 de dezembro de 2017 [COM(2017) 813 final]; de 19 de dezembro de 2018 [COM(2018) 855 final], e de 23 de março de 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ Resolução do Parlamento Europeu sobre as obrigações da Comissão em matéria de reciprocidade de vistos nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 539/2001 [2016/2986(RSP)], a seguir «Resolução de 2 de março de 2017».

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que define a posição da Comissão na sequência da Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de março de 2017, sobre as obrigações da Comissão em matéria de reciprocidade de vistos, e apresenta um balanço dos progressos alcançados [COM(2017) 227 final].

¹⁰ Resolução do Parlamento Europeu sobre as obrigações da Comissão em matéria de reciprocidade de vistos nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)], a seguir «Resolução de 22 de outubro de 2020».

¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que define a posição da Comissão na sequência da Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de outubro de 2020, sobre as obrigações da Comissão em matéria de reciprocidade de vistos, e apresenta um balanço dos progressos alcançados [COM(2020) 851 final], a seguir «Comunicação de 22 de dezembro de 2020».

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

15. Por requerimento de 4 de março de 2021, o Parlamento intentou no Tribunal de Justiça uma ação por omissão, considerando que o artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806 não permite que a Comissão não adote um ato delegado quando as condições para a sua adoção estejam reunidas.

16. O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que, ao não adotar o ato delegado ao abrigo do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806, a Comissão violou o Tratado, e
- condenar a Comissão no pagamento das despesas.

17. A Comissão conclui pedindo que a ação seja julgada improcedente e que o Parlamento seja condenado nas despesas.

18. Por requerimento separado, datado de 18 de maio de 2021, a Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade. O Parlamento apresentou as suas observações sobre esta exceção em 28 de junho de 2021.

19. Em 21 de setembro de 2021, o Tribunal de Justiça decidiu juntar a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão à questão de mérito.

20. Quanto à admissibilidade, a Comissão sublinha que tomou validamente posição, em reação ao convite para agir dirigido pelo Parlamento, ao adotar a Comunicação de 22 de dezembro de 2020 a fim de responder a este convite. A Comissão alega que, ao apresentar um segundo convite para agir em 2020 com o mesmo conteúdo que o convite de 2017, o Parlamento contornou o prazo de recurso previsto no artigo 265.º TFUE, que é um prazo de ordem pública. A Comissão acrescenta que se, segundo a interpretação do Parlamento, esta fosse obrigada a adotar um ato delegado logo em 2017, não pode haver um segundo convite para agir devido aos resultados obtidos pela via diplomática utilizada, nem uma omissão continuada que justifique uma ação intentada num prazo razoável em 2020.

21. Inversamente, o Parlamento considera que a Comissão não tomou posição na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, uma vez que a Comissão se limitou a retomar elementos das suas comunicações precedentes. Por outro lado, o Parlamento refere que o seu segundo convite para agir é admissível, visto que a Comissão é autora de uma omissão continuada e que o conteúdo do segundo convite é diferente do primeiro. O Parlamento acrescenta que, na sequência das eleições, entre a adoção das duas resoluções, a sua composição se alterou.

22. Quanto ao mérito, o Parlamento alega que o artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806 não confere à Comissão margem de manobra quanto à possibilidade de adotar ou não um ato delegado, nem quanto à escolha do momento em que este ato delegado com vista à suspensão da isenção da obrigação de visto para os nacionais americanos deve ser adotado, desde que estejam reunidas as condições previstas nesta disposição. Segundo o Parlamento, a única condição para agir é a condição objetiva relativa ao termo do prazo de 24 meses a contar da data de publicação da notificação prevista no artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento 2018/1806. Esta condição única não é posta em causa pelo artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea d), deste regulamento, que não pode ser encarado como uma condição

prévia à adoção do ato delegado, a menos que a obrigação da Comissão de adotar este ato delegado no termo do prazo de 24 meses seja posta em causa *contra legem*, e que o Parlamento e o Conselho sejam privados do seu papel na implementação do mecanismo de reciprocidade, aprovando este mecanismo na primeira etapa. O Parlamento acrescenta que a Comissão não pode ser dispensada da sua obrigação de agir devido à ausência de um pedido de adoção do ato delegado pelos Estados-Membros interessados.

23. A Comissão defende a inexistência da obrigação incondicional de agir em virtude da condição prévia instituída pelo artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea d), do Regulamento 2018/1806, que exige que, quando a Comissão se propuser efetuar novas diligências nos termos das alíneas e), f) ou h) deste artigo, esta deve ter em conta os resultados das medidas tomadas pelo Estado-Membro em questão, as diligências efetuadas pela própria Comissão nos domínios político, económico e comercial, a fim de reinstaurar ou de introduzir a isenção de visto, bem como as consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com o país terceiro em causa. Esta interpretação está em consonância com a redação do artigo 7.º do regulamento e a intenção de 21 Estados-Membros expressa quando da adoção do Regulamento n.º 1289/2013, que implementou o mecanismo de reciprocidade. A Comissão acrescenta que a via diplomática deu frutos relativamente aos nacionais polacos e croatas e que nenhum dos Estados-Membros ainda em questão lhe solicitou a adoção do ato delegado em causa.

V. Análise

A. Observações preliminares

24. Para apreciar a presente ação, parece-me necessário abordar uma questão de interpretação geral do Regulamento 2018/1806 no que respeita à margem de manobra de que dispõe a Comissão em caso de recurso ao mecanismo de reciprocidade previsto no artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), deste regulamento. Com efeito, esta interpretação permitirá conhecer os fundamentos de inadmissibilidade invocados pela Comissão relativos, por um lado, à extemporaneidade da ação relacionada com a existência de um convite anterior para agir do Parlamento feito em 2017 e com um conteúdo muito semelhante ao convite submetido à apreciação do Tribunal de Justiça pela presente ação e, por outro, à existência de uma tomada de posição pela Comissão pondo fim à ação por omissão.

25. Note-se que o Regulamento 2018/1806, que retoma, neste ponto, os avanços introduzidos pelo Regulamento n.º 1289/2013 no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001, prevê uma gradação das respostas no caso de um país terceiro impor vistos para os nacionais de todos ou de uma parte dos Estados-Membros, embora beneficie de uma isenção de visto para os seus próprios nacionais por parte de todos os Estados-Membros: trata-se do mecanismo de reciprocidade.

26. A primeira medida possível consiste na adoção pela Comissão de um ato de execução que suspende por um período de seis meses, renováveis, a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais do país terceiro em causa¹².

¹² Artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea e), do Regulamento 2018/1806.

27. A segunda medida possível é a adoção pela Comissão de um ato delegado que suspende por um período de 12 meses a isenção da obrigação de visto para todos os nacionais desse país terceiro¹³.

28. Por último, se o visto continuar a ser exigido pelo país terceiro em causa seis meses após a entrada em vigor deste ato delegado, a Comissão pode apresentar uma proposta legislativa para alterar o Regulamento 2018/1806, a fim de passar o nome desse país terceiro da lista de países isentos da obrigação de visto constante do anexo II deste regulamento para a lista de países sujeitos à obrigação de visto constante do seu anexo I¹⁴.

29. A margem de apreciação de que dispõe a Comissão para adotar o ato delegado, que suspende por um período de 12 meses a isenção da obrigação de visto para todos os nacionais de um país terceiro, resulta da redação do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea d), do Regulamento 2018/1806 que estabelece que, quando a Comissão se propuser pôr em prática uma das medidas referidas nas alíneas e), f) ou h), deste artigo, a Comissão deve ter em conta:

- os resultados das medidas tomadas pelo Estado-Membro em questão para assegurar a isenção de visto com o país terceiro em causa;
- diligências efetuadas junto das autoridades do país terceiro em causa, em especial nos domínios político, económico e comercial, a fim de reinstaurar ou de introduzir a isenção de visto¹⁵; e
- as consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com o país terceiro em causa.

30. A Comissão considera que decorre da redação do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea d), do Regulamento 2018/1806 que esta instituição dispõe de uma margem de apreciação, uma vez que esta deve ter em conta estes três elementos que constituem uma condição prévia para a adoção do ato delegado, que suspende por um período de 12 meses a isenção da obrigação de visto para todos os nacionais deste país terceiro.

31. Inversamente, o Parlamento considera que a aplicação do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), deste regulamento não está sujeita a qualquer condição prévia e a única margem de manobra de que a Comissão dispõe diz respeito à data em que o ato delegado que suspende a isenção de visto produz efeitos, que deve ter em conta os recursos disponíveis nos consulados dos Estados-Membros.

32. Creio que, contrariamente ao que alega o Parlamento, resulta claramente da leitura conjugada do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alíneas d) e f), do Regulamento 2018/1806 que a Comissão dispõe de uma dupla margem de apreciação, embora o artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), deste regulamento indique que «a Comissão adota [...] um ato delegado». Por um lado, com base no princípio do recurso ao ato delegado, a Comissão deve, antes de adotar um tal ato, ter em conta os elementos constantes do referido artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea d), e, por outro, no que respeita à entrada em vigor do ato delegado, a Comissão pode adiá-lo dentro de um período de 90 dias após a sua entrada em vigor, a fim de ter em conta os recursos dos consulados, tal como reconhece o Parlamento.

¹³ Artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806.

¹⁴ Artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea h), do Regulamento 2018/1806.

¹⁵ Por remissão, artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento 2018/1806.

33. Com efeito, na primeira etapa do mecanismo de reciprocidade, o artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea e), ponto ii), do Regulamento 2018/1806 prevê que a Comissão, se decidir não suspender a isenção da obrigação de visto para certas categorias de nacionais por um período de seis meses, deve apresentar um relatório ao comité referido no artigo 11.º, n.º 1, deste regulamento, no qual deve ter em conta todos os fatores pertinentes, incluindo os referidos no artigo 7.º primeiro parágrafo, alínea d), do Regulamento 2018/1806.

34. Além disso, as condições de elaboração deste mecanismo de reciprocidade, com a adoção de um ato de execução ou de um ato delegado de suspensão da isenção do visto por um determinado período durante o processo de revisão do Regulamento n.º 539/2001, iniciado em 2011¹⁶, militam igualmente no sentido da não automaticidade da suspensão da isenção.

35. Com efeito, estes atos delegados ou estes atos de execução, que correspondem à primeira ou à segunda etapa do mecanismo de reciprocidade, não estavam previstos na proposta de 2011, que se limitava a indicar, na exposição de motivos do seu projeto, que «[o] mecanismo de reciprocidade inicial do Regulamento [n.º 539/2001] já previa um certo automatismo: a notificação dos casos de não reciprocidade não era obrigatória; o Estado-Membro em questão podia decidir se devia notificar ou não. Contudo, se a notificação fosse efetuada, os Estados-Membros ficavam obrigados a impor a obrigação de visto aos nacionais do país terceiro em causa, a título provisório e automaticamente, no prazo de 30 dias após a notificação, salvo decisão em contrário do Conselho. Este automatismo foi considerado o ponto fraco do mecanismo de reciprocidade inicial, tendo sido abandonado em 2005, por ser contraproducente. Não há razão para crer que atualmente asseguraria uma maior eficiência. O mecanismo de reciprocidade atual, tal como alterado em 2005, é considerado globalmente eficiente e os casos de não reciprocidade foram significativamente reduzidos. As situações de não reciprocidade que subsistem são sobretudo casos em que os países terceiros consideram que certos Estados-Membros não satisfazem os critérios objetivos de isenção de visto previstos na legislação nacional desses países terceiros»¹⁷. Assim, aquando do processo de revisão do Regulamento n.º 539/2001, a Comissão tomou claramente posição a favor da manutenção da não automaticidade e propôs uma alteração ao artigo 1.º, n.º 4, alínea c), deste regulamento apenas para ter em conta as consequências do Tratado de Lisboa.

36. Foi no decorrer dos debates no Conselho que surgiu a ideia de permitir à Comissão, a pedido do Estado-Membro em causa ou, passado um determinado prazo, por sua própria iniciativa, a adoção de um ato de execução que suspenda a isenção de visto numa base de reciprocidade, tendo em conta as consequências para as relações externas da União, o que corresponde em substância à primeira etapa do mecanismo de reciprocidade finalmente adotado¹⁸.

37. Nessa ocasião, a Comissão reiterou que a automaticidade da suspensão da isenção de visto seria contraproducente e alguns Estados-Membros defenderam opiniões divergentes. Por exemplo, um Estado-Membro considerou esta proposta de compromisso interessante, visto que esta permitia mostrar solidariedade entre os Estados-Membros face ao exterior. Outro

¹⁶ V. proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, apresentada em 24 de maio de 2011 [COM(2011) 290 final], a seguir «proposta de 2011».

¹⁷ Proposta de 2011, p. 6.

¹⁸ V. ata da reunião de trabalho sobre os vistos de 7 de fevereiro de 2012 do Grupo dos Vistos/Comité misto (UE-Islandia/Noruega e Suíça/Liechtenstein), documento 6807/12, disponível no seguinte endereço de Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, em especial, alteração proposta ao artigo 1.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 539/2001 (p. 9).

Estado-Membro observou que um relatório da Comissão não era suscetível de ser um sinal suficiente para o país terceiro e que a Comissão deveria ser obrigada a encontrar uma solução no domínio dos vistos, ou noutro domínio como o comércio ou os transportes. Um último Estado-Membro criticou a abordagem adotada como sendo demasiado longa e complexa¹⁹.

38. De facto, o artigo 1.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1289/2013, que prevê que a Comissão deve ter em conta determinados elementos antes de tomar certas medidas, bem como a divisão do mecanismo de reciprocidade em três etapas, resulta, em substância, das alterações feitas pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos durante o exame pelo Parlamento da proposta de 2011²⁰, baseadas na análise do seu relator segundo a qual o funcionamento do mecanismo de reciprocidade não era satisfatório²¹. Contudo, a Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento, consultada para parecer, tomou posição em 24 de novembro de 2011 a favor do *statu quo* relativamente à questão da evolução do mecanismo de reciprocidade, adotando a posição inicial da Comissão²².

39. Destes debates conclui-se que as posições relativas ao mecanismo de reciprocidade, à sua automaticidade, às suas etapas, à natureza dos atos a adotar pela Comissão, aos prazos para a sua adoção e à possibilidade de iniciar negociações em outros domínios eram muito diferentes.

40. À luz destes elementos, importa notar, em primeiro lugar, a evolução da redação do artigo 1.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento n.º 539/2001 entre a alteração do Parlamento, que se limita a referir: «[q]uando a Comissão se propuser efetuar novas diligências, deve ter em conta os resultados das medidas», e a seguinte redação final: «[q]uando a Comissão se propuser efetuar novas diligências nos termos das alíneas e), f) ou h), deve ter em conta os resultados das medidas».

41. Em segundo lugar, é necessário tomar em consideração a declaração de 21 Estados-Membros aquando da adoção do Regulamento n.º 1289/2013, na qual afirmaram que «[a] alteração ao Regulamento [n.º 539/2001], especialmente no que respeita ao mecanismo de reciprocidade (artigo 1.º, n.º 1) e à cláusula suspensiva (artigo 1.º, n.º 2), poderia ter importantes implicações para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros. Salientamos, portanto, que, de acordo com as disposições pertinentes, as instituições competentes da União ficam obrigadas, antes de qualquer proposta ou decisão, a examinar aprofundadamente, e a tomar em consideração, as consequências políticas potencialmente adversas para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros, que possam ser causadas por tais propostas ou decisões. É esse o caso especialmente quando se trata das relações externas com parceiros estratégicos. Entendemos que o Conselho deverá assegurar, por seu lado, que estas obrigações são cumpridas integralmente»²³.

¹⁹ V. ata referida na nota precedente das presentes conclusões, em especial a nota 1 (p. 8).

²⁰ V. relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (A7-0139/2013), disponível no seguinte endereço de Internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_FR.html#_section1.

²¹ V. a exposição de motivos do projeto de resolução legislativa do Parlamento, integrado no relatório referido na nota precedente das presentes conclusões: «No que respeita à questão específica da reciprocidade, é evidente que, apesar dos aspetos realçados pela Comissão, o atual sistema, alterado pelo Regulamento n.º 851/2005, não é eficaz. Embora não seja necessário reintroduzir o automatismo originalmente previsto no Regulamento n.º 539/2001, importaria proceder a uma profunda revisão do atual mecanismo a fim de garantir a unidade de ação e a solidariedade entre os Estados Membros. Outras considerações como, por exemplo, as relações comerciais da União Europeia, não deveriam pôr em risco os pilares básicos da Política Comum de Vistos.»

²² V. Parecer da Comissão dos Assuntos Externos sobre a proposta de 2011, integrado no relatório referido na nota 20 das presentes conclusões.

²³ Declaração disponível no seguinte endereço de Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/fr/pdf>.

42. Além disso, considero que a posição defendida pela Comissão, no âmbito do recurso de anulação dirigido, nomeadamente, contra o artigo 1.º, ponto 1), alínea a), do Regulamento n.º 1289/2013, que altera, entre outros, o artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001²⁴, segundo a qual esta instituição praticamente não dispõe de margem de apreciação na adoção do ato delegado, o que deveria ter levado a legislador da União a escolher um ato de execução, não é determinante no âmbito da presente ação.

43. Com efeito, por um lado, o Tribunal de Justiça considerou que esta questão não era pertinente para determinar se o ato a adotar pela Comissão cai no âmbito de aplicação do artigo 290.º TFUE ou do artigo 291.º TFUE²⁵.

44. Por outro lado, a partir do momento em que o Tribunal de Justiça confirmou a natureza do ato adotado com base no artigo 1.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1289/2013 [atual artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806], como ato delegado, a Comissão pode utilizar a margem de apreciação concedida pelo legislador da União.

45. Por conseguinte, é à luz desta margem de apreciação da Comissão que se devem analisar os fundamentos de inadmissibilidade.

B. Quanto à admissibilidade

46. A Comissão invocou dois fundamentos de inadmissibilidade, referindo-se um deles à possibilidade de dar início a uma segunda ação por omissão, embora o primeiro convite não tenha sido seguido de uma ação intentada no Tribunal de Justiça, e o outro à existência de uma tomada de posição encerrando o processo.

1. Possibilidade de apresentar um novo convite para agir após um primeiro convite que não foi seguido de uma ação intentada no Tribunal de Justiça

47. Numa primeira fase, é inegável que as Resoluções de 2 de março de 2017 e de 22 de outubro de 2020, à exceção de dois considerandos²⁶ acrescentados na segunda resolução, são idênticas. O primeiro considerando acrescentado (considerando J.) desta última resolução vem apenas reforçar os argumentos apresentados no resto da resolução (solidariedade entre os Estados-Membros²⁷, privação dos direitos do Parlamento e do Conselho²⁸), sem apresentar qualquer argumento novo. No que diz respeito ao segundo considerando acrescentado (considerando K.), este limita-se a recordar a função da Comissão como guardião dos Tratados e o risco de a sua inação enfraquecer esta função. Não creio que esta referência de caráter geral possa ser considerada um argumento adicional. Nas duas resoluções, o Parlamento critica, portanto, efetivamente a Comissão pela mesma omissão com base nos mesmos motivos.

²⁴ V. processo que deu origem ao Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ V. Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Parlamento e Conselho (C-88/14, EU:C:2015:499, n.º 32).

²⁶ Considerandos J. e K., recordando as questões de solidariedade e de caráter institucional da omissão da Comissão.

²⁷ V. considerando C. das Resoluções de 2 de março de 2017 e de 22 de outubro de 2020.

²⁸ V. considerandos E. a G. das Resoluções de 2 de março de 2017 e de 22 de outubro de 2020.

48. Neste contexto, é indiferente para a admissibilidade da ação por omissão que a composição do Parlamento tenha mudado entre os dois convites para agir, uma vez que se trata de uma ação de carácter institucional que pertence, enquanto tal, a cada instituição em causa.

49. Além disso, o facto de, como referi acima, existir uma margem de manobra a favor da Comissão não permite aplicar por analogia a jurisprudência do Tribunal Geral que declara a existência de uma omissão da Comissão por não ter adotado um ato delegado, embora a obrigação de adotar tal ato, o mais tardar na data indicada no ato legislativo, fosse clara, precisa e incondicional²⁹.

50. Com efeito, no Acórdão de 16 de dezembro de 2015, Suécia/Comissão³⁰, o Tribunal Geral baseou-se na redação do artigo 5.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 528/2012³¹, segundo o qual «[p]elo menos em 13 de dezembro de 2013, a Comissão adota atos delegados [...], que especifiquem os critérios científicos para a determinação das propriedades perturbadoras do sistema endócrino», para decidir que «[é] forçoso constatar que resulta explicitamente desta disposição que a Comissão tinha uma obrigação clara, precisa e incondicional de adotar atos delegados que especifiquem os critérios científicos para a determinação das propriedades perturbadoras do sistema endócrino, o mais tarde em 13 de dezembro de 2013»³².

51. No caso em apreço, paradoxalmente, o Parlamento baseia-se nesta jurisprudência para criticar a Comissão pela sua inação, mas sem tirar consequências do abandono ou do facto de não ter dado início a uma primeira ação por omissão, que ocorreu após a resposta da Comissão ao seu convite para agir. Ora, se a Comissão tivesse a obrigação de agir pelo facto de esta última ser clara, precisa e incondicional, o Parlamento deveria ter dado início a uma ação por omissão no Tribunal de Justiça no prazo fixado no artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, caso contrário o seu novo convite poderia ser considerado uma forma de contornar este prazo.

52. Não sendo a obrigação de agir, no caso em apreço, clara, precisa e incondicional pelas razões já invocadas, importa determinar se, por um lado, o prazo entre os dois convites para agir é relevante no âmbito da admissibilidade da ação e, por outro, se era possível apresentar um novo convite para agir, semelhante a um anterior.

53. No que diz respeito ao convite para agir, em primeiro lugar, afigura-se necessário relembrar algumas considerações a nível cronológico.

54. Com efeito, a publicação prevista no artigo 1.º, n.º 4, alínea a), terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 539/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1289/2013 [atual artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea a), terceiro parágrafo, do Regulamento 2018/1806], realizou-se em 12 de abril de 2014³³. É partir desta data que se deve contar o prazo dois anos no termo do qual a Comissão pode adotar um ato delegado em virtude do artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806. Assim sendo, a partir de 11 de abril de 2016, a Comissão podia adotar um ato delegado.

²⁹ V. Acórdão de 16 de dezembro de 2015, Suécia/Comissão (T-521/14, não publicado, EU:T:2015:976, n.º 53).

³⁰ T-521/14, não publicado, EU:T:2015:976.

³¹ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas (JO 2012, L 167, p. 1).

³² Acórdão de 16 de dezembro de 2015, Suécia/Comissão (T-521/14, não publicado, EU:T:2015:976, n.º 53).

³³ Informação da Comissão sobre a notificação pelos Estados-Membros de casos de não reciprocidade, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1289/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, C 111, p. 1).

55. Ora, a Comissão concluiu a sua Comunicação de 12 de abril de 2016 com um convite dirigido ao Parlamento e ao Conselho para «encetarem um debate urgente e a adotarem uma posição sobre a melhor via a seguir, tendo em conta a avaliação que é feita na presente comunicação. O Parlamento [...] e o Conselho são convidados a informar a Comissão sobre as suas posições, o mais tardar em 12 de julho de 2016».

56. Deste modo, no termo do prazo de 24 meses, a Comissão afirmou claramente que não pretendia adotar no imediato um ato delegado, mas, pelo contrário, que aguardava pela tomada de posição do Parlamento e do Conselho sobre esta questão antes de uma data precisa.

57. Em 13 de julho de 2016, e posteriormente em 21 de dezembro de 2016³⁴, a Comissão apresentou duas novas comunicações de seguimento da Comunicação de 12 de abril de 2016, nas quais referia os esforços diplomáticos realizados com vista à obtenção da isenção de visto para os nacionais dos Estados-Membros em causa que pretendiam viajar para os Estados Unidos.

58. Foi apenas em 2 de março de 2017 que o Parlamento votou a primeira resolução contendo um convite para agir dirigido à Comissão para efeitos da adoção de um ato delegado.

59. Note-se que o artigo 265.º TFUE não estabelece qualquer prazo entre a constatação da inação e o convite para agir para dar início a uma ação por omissão. Todavia, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, sob pena de caducidade do direito de ação, o convite para agir deve ser dirigido à instituição competente num prazo razoável após a inação ter sido constatada³⁵.

60. Embora seja evidente que o primeiro convite para agir foi formulado num prazo razoável, tal convite não foi, todavia, seguido de qualquer ato da parte do Parlamento, que se contentou com a Comunicação da Comissão de 2 de maio de 2017³⁶, recordando os esforços diplomáticos envidados, bem como os resultados obtidos e afirmando que a adoção de um ato delegado «seria contraproducente neste momento e não contribuiria para alcançar o objetivo da isenção de visto para todos os cidadãos da [União]». Por conseguinte, a escolha da via diplomática para tentar resolver o problema foi – pelo menos implicitamente – validada pelo Parlamento. Mas será esta aceitação da via diplomática em detrimento da adoção de um ato delegado definitiva?

61. Tendo em conta apenas a questão do prazo, creio que, no caso em apreço, é possível retirar um ensinamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo o qual o demandante não pode ser criticado por não ter agido num prazo razoável, se, ao longo de todo o período em causa, as partes tiveram contactos frequentes, de modo que o demandante podia pensar que o problema ia alcançar uma solução favorável³⁷.

62. Do mesmo modo, o Tribunal Geral aceitou convites para agir 26 ou 47 meses após a apresentação de denúncias em matéria de auxílios estatais, considerando, assim, que a lentidão da Comissão na investigação dessas denúncias não poderia prejudicar os demandantes em termos de prazo³⁸.

³⁴ V. nota 7 das presentes conclusões.

³⁵ V. Acórdão de 6 de julho de 1971, Países-Baixos/Comissão (59/70, EU:C:1971:77, n.º 19).

³⁶ V. nota 9 das presentes conclusões.

³⁷ V. Acórdão de 16 de fevereiro de 1993, ENU/Comissão (C-107/91, EU:C:1993:56, n.º 24). No processo que deu origem a este acórdão, o prazo era de dezasseis meses.

³⁸ V. Acórdão de 15 de setembro de 1998, Gestevisión Telecinco/Comissão (T-95/96, EU:T:1998:206, n.º 80).

63. Se, para efeitos de raciocínio, não se tiver em conta o primeiro convite para agir de 2 de março de 2017, um prazo de mais de quatro anos e meio entre a Comunicação de 12 de abril de 2016 – referida no pedido do Parlamento – e a Resolução de 22 de outubro de 2020 poderia, face às circunstâncias muito específicas do processo, ser visto como permitindo ainda a propositura de uma ação por omissão. Estas circunstâncias muito específicas seriam, no caso em apreço, a alternativa diplomática escolhida pela Comissão cujo efeito só pode ser avaliado a longo prazo; a aceitação desta via pela falta de uma ação por omissão intentada pelo Parlamento em 2017; a existência de reuniões de trabalho tripartidas seguidas de efeitos a favor de certos nacionais da União; as comunicações regulares da Comissão ao Parlamento e ao Conselho sobre a situação dos trabalhos, bem como a pandemia de COVID-19 em 2020, que tornou impossíveis as deslocações transatlânticas.

64. Em segundo lugar, tendo a seguir esta ideia de não caducidade da ação por omissão, especialmente num contexto em que o convite para agir surge após um primeiro convite que não foi seguido da propositura de uma ação mais de três anos e meio antes neste contexto específico.

65. Com efeito, a primeira tentativa do Parlamento não pode constituir uma renúncia implícita à ação por omissão mais tarde tendo em conta o contexto específico do processo, uma vez que, como já referi, a via diplomática para resolver a questão da isenção de visto é uma via longa.

66. De facto, seria mesmo possível ir mais longe, tomando como ponto de partida para analisar se o convite para agir foi feito num prazo razoável cada nova comunicação através da qual a Comissão indique ao Parlamento e ao Conselho que considera contraproducente adotar um ato delegado para privilegiar a alternativa diplomática.

67. Por conseguinte, em meu entender, o segundo convite para agir foi emitido num prazo razoável, tendo em conta as especificidades do processo referidas no n.º 63 das presentes conclusões, quer se considere o período de tempo decorrido desde o primeiro convite para agir, quer desde a última Comunicação da Comissão de 23 de março de 2020³⁹, antes deste segundo convite para agir.

2. Existência de uma tomada de posição

68. Numa segunda fase, coloca-se a questão de saber se a Comunicação da Comissão de 22 de dezembro de 2020 constitui uma tomada de posição na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE.

69. É jurisprudência constante que a adoção pela instituição convidada a agir de um ato diferente do que o demandante teria desejado não constitui uma omissão⁴⁰.

70. No caso em apreço, o fato de a Comissão ter aprovado uma comunicação que defende o recurso à via diplomática em vez da adoção de um ato delegado pode assemelhar-se a uma tomada de posição, que tornaria a apresente ação inadmissível.

³⁹ V. nota 7 das presentes conclusões.

⁴⁰ V. Acórdãos de 1 de abril de 1993, Pesqueras Echebaster/Comissão (C-25/91, EU:C:1993:131, n.º 12 e jurisprudência referida), e de 7 de outubro de 2009, Vischim/Comissão (T-420/05, EU:T:2009:391, n.º 255 e jurisprudência referida).

71. Com efeito, o Tribunal de Justiça reconheceu que a instituição convidada a agir não é obrigada a adotar um ato da União na aceção do artigo 288.º TFUE, a fim de que a tomada de posição seja válida e que a ação por omissão seja inadmissível⁴¹. Para o efeito, qualquer medida adotada por esta instituição pode, sendo caso disso, ser equipada a uma tomada de posição. No presente caso, sob reserva do cumprimento pela Comunicação de 22 de dezembro de 2020 das condições substantivas relativas ao que pode constituir uma tomada de posição, o facto de esta comunicação não ser um ato previsto no direito primário, no que diz respeito à forma, não é suficiente para preencher os requisitos da ação por omissão⁴².

72. No que se refere às condições substantivas relativas à qualificação da «tomada de posição», o Tribunal de Justiça tem uma compreensão particularmente ampla do que uma tomada de posição representa, na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE. Neste sentido, há que fazer duas observações.

73. Por um lado, o facto de a instituição convidada a agir dar início ao processo de tomada de decisão, sem necessariamente o concluir, constitui, contudo, uma tomada de posição e torna a ação por omissão inadmissível⁴³. No caso em apreço, o facto de a Comissão ter adotado a Comunicação de 22 de dezembro de 2020 antes de adotar potencialmente um ato delegado pode ser considerado parte do processo de tomada de posição no seu conjunto e poderá, sendo caso disso, em função do conteúdo desta comunicação, ser considerado uma tomada de decisão, na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE.

74. Por outro lado, mesmo uma tomada de posição parcial ou indireta constitui uma tomada de posição na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE⁴⁴. Por outras palavras, se a autoridade que deve adotar um ato apenas resolver a situação parcial ou indiretamente, sem oferecer uma solução completa, tal equivale sempre a uma tomada de posição, podendo o ato em questão ser completado numa etapa posterior. No presente caso, consoante a interpretação que será dada ao conteúdo da Comunicação de 22 de dezembro de 2020, é possível que, mesmo que esta última só resolva a questão da suspensão da isenção de visto indireta ou parcialmente, sem oferecer uma solução precisa, a ação por omissão seja inadmissível.

75. Acrescento ao caso em apreço dois elementos específicos que considero importantes.

76. Em primeiro lugar, após o primeiro convite para agir de 2 de março de 2017, o Parlamento contentou-se com a Comunicação da Comissão de 2 de maio de 2017⁴⁵ e não deu início à sua ação por omissão no Tribunal de Justiça. O Parlamento admitiu, portanto, pelo menos implicitamente, que esta comunicação constituía uma tomada de posição.

77. Em segundo lugar, existe uma situação anterior em que um demandante intentou uma ação por omissão contra a Comissão por esta não ter adotado o ato delegado previsto no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 539/2001.

⁴¹ V. Acórdão de 18 de outubro de 1979, GEMA/Comissão (125/78, EU:C:1979:237, n.ºs 17 e 18).

⁴² Cazet, S., *Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelas, 2012, n.ºs 101 e 102, pp. 76 a 78.

⁴³ V. Acórdão de 26 de fevereiro de 2003, CEVA/Comissão (T-344/00 e T-345/00, EU:T:2003:40, n.ºs 82 a 84).

⁴⁴ V. Acórdão de 14 de dezembro de 1962, Acciaierie San Michele e o./Alta Autoridade (5/62 a 11/62 e 13/62 a 15/62, EU:C:1962:46, p. 881).

⁴⁵ V. nota 9 das presentes conclusões.

78. A resposta da Comissão, que o demandante considerou insatisfatória, baseava-se em três elementos. Primeiramente, a Comissão declarou que tinha adotado vários relatórios e comunicações no domínio da reciprocidade da supressão da obrigação de visto para nacionais dos Estados-Membros em relação a numerosos países terceiros, e estava também ativamente empenhada em garantir esta reciprocidade ilimitada com os Estados Unidos da América. Em seguida, a Comissão afirmou que não era responsável pelas restrições de acesso aos Estados Unidos sofridas pelo demandante e que a sua situação não melhoraria com a supressão da isenção de visto para os nacionais americanos. Por último, a Comissão concluiu pela inadmissibilidade de uma eventual ação por omissão futura, na medida em que o ato delegado solicitado não dizia direta e individualmente respeito ao demandante. Assim sendo, o Tribunal de Justiça considerou que a Comissão tinha tomado posição, o que tornava a ação por omissão do demandante inadmissível⁴⁶.

79. Por conseguinte, parece-me evidente que, no caso em apreço, a Comissão tomou posição, na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, através da sua Comunicação de 22 de dezembro de 2020, sobre o facto de que continuava a privilegiar a via diplomática para obter a reciprocidade da parte dos Estados Unidos da América e que a adoção do ato delegado solicitado seria contraproducente para obter a isenção de visto para a totalidade dos cidadãos da União que pretendam viajar até este país.

80. Pelas razões que precedem, considero que a ação por omissão do Parlamento é inadmissível.

C. Existência de uma omissão

81. No entanto, parece-me necessário analisar, a título subsidiário, a questão de fundo relativa à existência ou não de uma omissão por parte da Comissão.

82. Como já referi nos n.ºs 32 a 45 das presentes conclusões, considero que a Comissão dispõe de uma margem de apreciação para adotar ou não um ato delegado com base no artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806. Esta margem de apreciação é enquadrada pelos três critérios referidos na alínea d) deste artigo.

83. É, portanto, à luz destes três critérios que se deve analisar a existência ou não de uma omissão por parte da Comissão.

84. O primeiro critério é a obrigação de a Comissão ter em conta os resultados das medidas tomadas pelo Estado-Membro em questão para assegurar a isenção de visto com o país terceiro em causa.

85. A Comunicação da Comissão de 22 de dezembro de 2020 é particularmente pormenorizada a este respeito e indica que os quatro Estados-Membros ainda visados pela exigência de visto para os seus nacionais com destino aos Estados Unidos estão doravante sujeitos a planos de trabalho adaptados, centrados nas disposições que devem ser adotadas por cada um desses Estados-Membros para cumprir o programa americano de isenção do visto.

86. Ademais, a Comissão apresenta a evolução da percentagem de recusa de visto por cada um destes Estados-Membros e dos requisitos de segurança que constituem elementos primordiais para os Estados Unidos da América.

⁴⁶ Despacho de 16 de outubro de 2017, Salehi/Comissão (T-773/16, não publicado, EU:T:2017:739, n.ºs 5 e 15 a 18).

87. O segundo critério é a obrigação de ter em conta as diligências efetuadas junto dos Estados Unidos da América, em especial nos domínios político, económico e comercial, a fim de reinstaurar ou de introduzir a isenção de visto.

88. Por um lado, a Comissão dá conta de forma aprofundada das três reuniões de trabalho bilaterais ou tripartidas durante 2020, tendo sido indicado que a reunião bilateral de maio de 2020 se realizou a nível ministerial.

89. Por outro lado, a Comissão afirmou, na sua Comunicação de 22 de dezembro de 2020, que, devido a um período de transição pós-eleitoral nos Estados Unidos, e enquanto se aguardava a designação de uma nova administração após a tomada de posse do novo presidente que estava prevista para 20 de janeiro de 2021, esta instituição se limitou a elaborar, juntamente com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), uma proposta para uma nova agenda transatlântica, recordando a importância dos laços transatlânticos.

90. Ao proceder deste modo, a Comissão justifica as diligências efetuadas a nível político para obter a isenção de visto para os quatro últimos Estados-Membros em causa. Em contrapartida, os desenvolvimentos a este respeito contidos nos articulados apresentados pela Comissão no Tribunal de Justiça são irrelevantes para a apreciação da existência ou não da omissão, uma vez que são posteriores à tomada de posição sobre o convite para agir do Parlamento.

91. O terceiro critério diz respeito às consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com os Estados Unidos da América.

92. Ao contrário da Comunicação de 12 de abril de 2016, que abordava pormenorizadamente as consequências e o impacto da suspensão da isenção de visto para os cidadãos e as empresas da União, a Comunicação de 22 de dezembro de 2020 limita-se a remeter para esta primeira comunicação na parte relativa ao contexto. Em seguida, a Comissão indica, nas suas conclusões, que tem em conta que a suspensão da isenção da obrigação de visto para os nacionais americanos «teria efeitos negativos substanciais numa vasta gama de domínios e setores políticos e afetaria negativamente a cooperação transatlântica e as [...] relações externas com um parceiro estratégico. Pode também pôr em perigo a isenção de visto para os [Estados Unidos], para todos os outros cidadãos da [União], se os Estados Unidos decidirem dar seguimento à sua advertência reiterada de que a mera adoção pela Comissão de um ato delegado relativo à suspensão da isenção de visto para os cidadãos dos Estados Unidos levaria imediatamente este país a adotar medidas de retaliação, reintroduzindo a obrigação de visto para todos os cidadãos da [União]». Note-se que esta ameaça de reintrodução de visto está ligada exclusivamente à adoção de um ato delegado pela Comissão e não à entrada em vigor do mesmo, embora tal esteja dependente da inexistência de objeções por parte do Parlamento e do Conselho⁴⁷.

93. Por conseguinte, considero que a Comissão demonstrou suficientemente ter cumprido o disposto no artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea f), do Regulamento 2018/1806. Consequentemente, a ação por omissão deve ser julgada improcedente caso o Tribunal de Justiça considere que a ação por omissão é admissível.

⁴⁷ V. artigo 10.º, n.º 7, do Regulamento 2018/1806: «Os atos delegados adotados nos termos do artigo 7.º, [primeiro parágrafo, alínea f)], só entram em vigor se não tiverem sido formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho no prazo de quatro meses a contar da notificação desse ato ao Parlamento Europeu e ao Conselho, ou se, antes do termo desse prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho tiverem informado a Comissão de que não têm objeções a formular. O referido prazo é prorrogável por dois meses por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.»

VI. Conclusão

94. Tendo em conta todas as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

- A título principal, a ação é inadmissível.
- A título subsidiário, a ação é julgada improcedente.
- O Parlamento Europeu é condenado nas despesas.