Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
de 31 de maio de 2018 [1]

Processo C-244/17

Comissão Europeia
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Decisão (UE) 2017/477 do Conselho — Escolha da base jurídica correta — Delimitação entre a Política Externa e de Segurança Comum e as políticas comuns — Acordo de parceria e cooperação reforçadas entre a União Europeia e a República do Cazaquistão — Adoção do regulamento interno do Conselho de Cooperação e criação de subcomités — Decisão relativa à posição a tomar pela União no âmbito do Conselho de Cooperação — Votação por unanimidade ou por maioria qualificada no Conselho da União Europeia (artigo 218.º, n.os 8 e 9, TFUE, artigo 16.º, n.º 3, TUE e artigo 31.º, n.º 1, TUE»

I. Introdução

1. As controvérsias jurídicas em torno das competências externas da União Europeia são extremamente multifacetadas. No presente litígio entre a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia está em causa a questão de saber se a posição a adotar pela União no âmbito de uma tomada de decisão numa instância internacional deve ser definida pelo Conselho por maioria qualificada ou por unanimidade, nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE.

2. Esta questão foi suscitada no contexto do Acordo de parceria e cooperação reforçadas com a República do Cazaquistão (a seguir, «Acordo de Parceria» ou «Acordo») [2]. Em 2017, o Conselho de Cooperação, instituído ao abrigo do referido Acordo, pretendeu adotar um regulamento interno e criar um conjunto de subcomités especializados. Remetendo para o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, em conjugação com o artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, o Conselho decidiu por unanimidade a posição a adotar pela União no âmbito da deliberação no Conselho de Cooperação quanto a estas questões, por entender que se tratavam de matérias relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A Comissão, em contrapartida, considera que apenas seria aplicável o artigo 218.º, n.º 9, TFUE e que o Conselho deveria ter deliberado por maioria qualificada, independentemente de estarem em causa questões relevantes em matéria de PESC.

1 Língua original: alemão.

2 O texto do Acordo de Parceria foi publicado no JO 2016, L 29, p. 3.

3. De um ponto de vista substantivo volta assim a assumir um papel de destaque a delimitação entre a PESC, por um lado, e a ação externa da União nos restantes domínios políticos «comuns» [3], por outro. Em termos formais, há que esclarecer se no âmbito da determinação das posições da União, na aceção do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, se exige sempre, e sem qualquer exceção, uma maioria qualificada ou se as regras de maioria devem ser determinadas, consoante as circunstâncias, com base no artigo 16.º, n.º 3, TUE e no artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, bem como, eventualmente, nos termos do artigo 218.º, n.º 8, TFUE.

4. Ao contrário do que sucede com o processo relativo às zonas marinhas protegidas do Antártico (processos apensos C-626/15 e C-659/16), no qual hoje apresento igualmente as minhas conclusões, no presente processo não será necessário examinar a questão de saber se a União pode agir sozinha na cena internacional ou se os Estados-Membros devem estar envolvidos nesta atuação («ação mista» ou «acordo misto»).

II. Enquadramento jurídico

5. O quadro jurídico do presente processo é constituído pelas regras do direito primário do Tratado UE e do Tratado FUE. Deve ainda ser feita referência às disposições do Acordo de Parceria com o Cazaquistão.

A. Direito primário

1. Disposições institucionais do Tratado UE

6. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o título III do Tratado UE («Disposições relativas às instituições») contém no artigo 16.º, n.º 3, TUE a seguinte regra geral a respeito das exigências de maioria no âmbito de uma deliberação no Conselho:

«O Conselho delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados.»

2. Disposições do Tratado UE em matéria de ação externa

7. No capítulo 1 do título V do Tratado UE encontram-se as «disposições gerais relativas à ação externa da União», em particular o artigo 21.º TUE, cujo n.º 1 dispõe o seguinte:

«A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.»

3 Ao utilizar o adjetivo «comum» pretendo referir-me no presente caso às matérias dos Tratados que não são organizadas ao nível intergovernamental mas sim supranacional: v.,igualmente, as minhas Conclusões no processo Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2015:729, n.º 43).

8. O capítulo 2 do título V do Tratado da União Europeia, que inclui os artigos 24.º, 31.º, 37.º e 40.º TUE, entre outros, contém «disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum».

9. O artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, dispõe o seguinte:

«A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.»

10. Na mesma linha, o artigo 31.º TUE prevê o seguinte em relação às deliberações no Conselho no âmbito dos domínios da PESC, entre outros:

«1. As decisões ao abrigo do presente capítulo são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário do presente capítulo. Fica excluída a adoção de atos legislativos.

[…]

2. Em derrogação do n.º 1, o Conselho delibera por maioria qualificada:

[…]

– sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União,

[…]»

11. O artigo 37.º TUE regula a competência da União para celebrar acordos internacionais no domínio da PESC:

«A União pode celebrar acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais nos domínios que se insiram no âmbito do presente capítulo.»

12. Por último, o artigo 40.º TUE regula do seguinte modo a relação entre a PESC e os domínios políticos comuns:

«A execução da política externa e de segurança comum não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.º a 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do presente capítulo.»

3. As regras do Tratado FUE em matéria de ação externa

13. Constante da quinta parte do Tratado FUE («A ação externa da União»), o título V é dedicado aos acordos internacionais da União. Esta parte inclui o artigo 218.º TFUE que dispõe, designadamente, o seguinte:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do artigo 207.º, os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais são negociados e celebrados de acordo com o processo a seguir enunciado.

[…]

8. Ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por maioria qualificada.

Todavia, o Conselho delibera por unanimidade quando o acordo incida num domínio em que seja exigida a unanimidade para a adoção de um ato da União, bem como no caso dos acordos de associação e dos acordos com os Estados candidatos à adesão previstos no artigo 212.º O Conselho delibera também por unanimidade relativamente ao acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A decisão de celebração desse acordo entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

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

10. […]»

B. O acordo de parceria com o Cazaquistão

14. O Acordo de Parceria e Cooperação Reforçadas entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Cazaquistão, por outro, foi assinado em 21 de dezembro de 2015 em Astana (Cazaquistão) e tem sido aplicado a título provisório desde 1 de maio de 2016. Previamente, o Conselho autorizou, em nome da União Europeia, a assinatura do acordo e a sua aplicação provisória por via da Decisão (UE) 2016/123 [4], tendo remetido para este efeito para os artigos 37.º e 31.º, n.º 1, TUE, bem como para os artigos 91.º, 100.º, n.º 2, 207.º e 209.º TUE como bases jurídicas.

15. Em virtude do artigo 268.º do Acordo de Parceria é criado um Conselho de Cooperação. De acordo com o disposto no artigo 269.º, n.º 1, do Acordo, o Conselho de Cooperação é assistido no exercício das suas funções por um Comité de Cooperação. Com base no artigo 269.º, n.º 6, do Acordo de Parceria podem ainda ser criados subcomités especializados e outros organismos.

16. Nos termos do artigo 268.º, n.º 7, do Acordo de Parceria, o Conselho de Cooperação adota um regulamento interno, no qual, em conformidade com o artigo 269.º, n.º 7 do referido acordo, também são determinadas as atribuições e o modo de funcionamento do Comité de Cooperação e de qualquer subcomité ou organismo instituído pelo Conselho de Cooperação.

4 Decisão (UE) 2016/123 do Conselho, de 26 de outubro de 2015, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, e à aplicação provisória do Acordo de Parceria e Cooperação Reforçadas entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Cazaquistão, por outro (JO 2016, L 29, p. 1).

III. Antecedentes do litígio

17. No quadro do Acordo de Parceria com o Cazaquistão pretendeu-se adotar em 2017 os regulamentos internos do Conselho de Cooperação e do Comité de Cooperação, dos subcomités especializados e de outros organismos. Além disso, visava-se criar três subcomités especializados.

18. Para este efeito, o Conselho definiu, por via da Decisão (UE) 2017/477, de 3 de março de 2017, a posição a adotar pela União no Conselho de Cooperação [5] (a seguir, «decisão impugnada»), remetendo para o artigo 218.º, n.º 9, TFUE e o artigo 31.º, n.º 1, TUE como bases jurídicas processuais, bem como para o artigo 37.º TUE e os artigos 91.º, 100.º, n.º 2, 207.º e 209.º TFUE como bases jurídicas materiais. Neste sentido, baseou-se nas mesmas disposições às quais já tinha recorrido por ocasião da aprovação do Acordo de Parceria.

19. A Comissão e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, por seu lado, basearam a sua proposta conjunta ao Conselho com vista à definição da referida posição da União no Conselho de Cooperação apenas no artigo 218.º, n.º 9, TFUE como base jurídica processual, bem como nos artigos 207.º e 209.º TFUE como bases jurídicas materiais [6].

20. A Comissão defende atualmente a opinião de que o Conselho cometeu um erro de direito ao invocar o artigo 31.º, n.º 1, TUE como base jurídica processual suplementar. Alega ainda que a invocação dos artigos 91.º e 100.º TFUE como bases jurídicas materiais suplementares também constitui um erro de direito, mas não considera que esta circunstância tenha quaisquer implicações práticas para os efeitos do presente processo.

IV. Pedidos e tramitação no Tribunal de Justiça

21. Por petição de 10 de maio de 2017, a Comissão interpôs o presente recurso de anulação, em conformidade com o artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular a Decisão (UE) 2017/477 e

– condenar o Conselho nas despesas.

22. O Conselho, por seu lado, pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– negar provimento ao recurso, e

– condenar a Comissão nas despesas, e

– a título subsidiário, caso a Decisão 2017/477 seja anulada, manter os efeitos desta.

23. No âmbito do recurso interposto pela Comissão, foram apresentadas no Tribunal de Justiça alegações escritas e, em 17 de abril de 2018, alegações orais.

5 Decisão (UE) 2017/477 do Conselho, de 3 de março de 2017, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Cooperação criado no âmbito do Acordo de Parceria e Cooperação Reforçado entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Cazaquistão, por outro, em relação às modalidades de trabalho do Conselho de Cooperação, do Comité de Cooperação, dos subcomités especializados ou de outros organismos (JO 2017, L 73, p. 15).

6 Proposta conjunta de 3 de fevereiro de 2017 de Decisão do Conselho relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Cooperação instituído no âmbito do Acordo de Parceria e Cooperação Reforçado entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Cazaquistão, por outro, em relação às modalidades de trabalho do Conselho de Cooperação, do Comité de Cooperação, dos subcomités especializados ou outros organismos, JOIN/2017/05 final.

V. Apreciação jurídica

24. Tal como resulta dos autos, o presente caso deve ser apreciado no contexto de uma controvérsia mais ampla entre a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia quanto à escolha das bases jurídicas adequadas para a celebração da nova geração de acordos de parceria e a sua implementação.

25. O verdadeiro objeto do presente litígio é, no entanto, bastante mais restrito, na medida em que no âmbito do recurso de anulação interposto pela Comissão apenas são abordadas as maiorias necessárias para a deliberação ao nível da União no Conselho, antes de uma reunião do Conselho de Cooperação. Importa esclarecer se o Conselho estava obrigado a deliberar por maioria qualificada em relação à posição a adotar pela União no Conselho de Cooperação, tal como corresponderia ao entendimento da Comissão, ou se era necessária uma deliberação por unanimidade, conforme foi pressuposto pelo Conselho e também praticado.

26. Mais especificamente, o litígio entre a Comissão e o Conselho prende-se com a questão de saber se o artigo 218.º, n.º 9, TFUE teria sido suficiente como *base jurídica processual* para a decisão relativa à posição a adotar pela União, tal como foi proposto em conjunto pela Comissão e a Alta Representante, ou se o Conselho recorreu corretamente ainda ao artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, que em regra prevê a unanimidade em relação a decisões no domínio da PESC[7].

27. Contrariamente ao Conselho, não considero que o dever imposto às instituições de respeitarem as suas atribuições e de cooperação leal entre si (artigo 13.º, n.º 2, TUE) constitua um novo fundamento separado que, tendo em consideração o artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, deveria ser rejeitado por ser tardio. Pelo contrário, ao remeter para o artigo 13.º, n.º 2, TUE, a Comissão apenas ilustra a sua acusação fundamental de que no presente caso o Conselho recorreu a uma base jurídica processual incorreta ao invocar o artigo 31.º, n.º 1, TUE, ignorando assim a jurisprudência do Tribunal de Justiça[8]. Por conseguinte, de seguida irei analisar unicamente a questão de saber se o Conselho recorreu com razão ou sem razão à regra da unanimidade prevista no artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE.

A. Competência do Tribunal de Justiça

28. À primeira vista, poderia parecer que as questões jurídicas relacionadas com o artigo 31.º TUE não pertenceriam à competência jurisdicional do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, primeira parte da sexta frase, TUE, em conjugação com o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE.

29. No entanto, por um lado, o Tribunal de Justiça é responsável, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte da sexta frase, TUE e da primeira alternativa prevista no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, por assegurar o respeito do artigo 40.º TUE[9]. Esta última disposição tem por objeto a intersecção entre a PESC e as políticas comuns sobre o assunto, proibindo interferências da PESC nos domínios das políticas comuns, bem como, em sentido contrário, interferências das políticas comuns na PESC.

30. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já reconheceu expressamente a sua competência para a interpretação do artigo 218.º TFUE, também e precisamente nos casos relacionados com a PESC[10].

7 V., quanto à distinção entre base jurídica processual e material, desde logo as minhas Conclusões no processo Comissão/Conselho (Vietname, C-13/07, EU:C:2009:190, n.os 44 a 47).

8 Além disso, deste modo a Comissão aborda igualmente determinados argumentos do Conselho apresentados na contestação.

9 Acórdãos de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 42) e de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 85).

10 Acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (Maurícia, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 73); no mesmo sentido, Acórdão de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.os 68 a 85).

31. Por estes dois motivos, no caso em apreço o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a interpretação e o alcance do artigo 31.º, n.º 1, TUE e do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, na sequência do recurso interposto pela Comissão.

B. As exigências de maioria no contexto do artigo 218.º, n.º 9, TFUE

32. O recurso interposto pela Comissão baseia-se num único fundamento de anulação. O Conselho é acusado de ter cometido um erro de direito ao aplicar a regra da unanimidade nos termos do artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, no âmbito da definição da posição da União na aceção do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, em vez de deliberar por maioria qualificada.

1. Observação preliminar quanto ao âmbito de aplicação do artigo 218.º, n.º 9, TFUE

33. Quando uma instância internacional for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE o Conselho adota previamente uma decisão quanto à posição a tomar pela União na referida instância.

34. Nos termos do artigo 218.º, n.º 9 não são definidas apenas posições da União nos domínios da política comum, mas também aquelas que podem ser abrangidas, total ou parcialmente, pelo âmbito de aplicação da PESC. Isto porque o artigo 218.º TFUE faz parte das disposições relativas à ação externa da União na parte V do Tratado FUE, devendo ser aplicável em relação a várias matérias. A este respeito, o Tribunal de Justiça já esclareceu que a disposição do artigo 218.º do TFUE «passou a prever um processo unificado e de alcance geral no que respeita à negociação e à celebração de acordos internacionais que a União é competente para celebrar nos seus domínios de ação, incluindo a PESC, exceto quando os Tratados prevejam processos especiais» [11].

35. É verdade que o processo para definir as posições nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE não se aplica no caso de uma instância internacional ser chamada a decidir sobre atos que completem ou alterem o quadro institucional de um acordo internacional. No entanto, tal como é ponto assente entre as partes do processo, esta questão não estava em causa no caso em apreço. No presente caso não se pretendia nem completar nem alterar o quadro institucional do Acordo de Parceria, visando-se, pelo contrário, dar vida ao referido quadro institucional através da adoção do regulamento interno do Conselho de Cooperação e a criação de subcomités especializados, tal como previsto expressamente nos artigos 268.º e 269.º do Acordo de Parceria.

36. Por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, TFUE é aplicável no caso em apreço.

2. Maioria qualificada ou unanimidade nas decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE

37. O teor do artigo 218.º, n.º 9, TFUE não fornece indicações claras quanto à questão de saber que exigências de maioria se aplicam no Conselho, no âmbito da deliberação sobre a posição a adotar pela União numa instância internacional. As partes estão em desacordo quanto à questão de saber se estas exigências de maioria resultam do artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE, em proximidade direta, ou do artigo 16.º, n.º 3 e do artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE.

11 Acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (Maurícia, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 52).

a) Não há recurso ao artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE

38. A Comissão pretende deduzir do artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE que as decisões do Conselho relativas à definição de posições nos termos do n.º 9 devem ser sempre adotadas por maioria qualificada.

39. Efetivamente, num acórdão de 2014 o Tribunal de Justiça declarou que uma posição da União no âmbito do Acordo de associação CEE-Turquia a definir nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE, relativa à extensão da legislação social à Turquia, teria de ser adotada pelo Conselho deliberando por maioria qualificada. Neste contexto, o Tribunal de Justiça remeteu para o artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE, sem no entanto esclarecer de forma mais detalhada o recurso a esta disposição [12].

40. Contrariamente ao que defende a Comissão, considero precipitado que agora se conclua, com base numa referência incidental ao artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE no acórdão sobre a extensão da legislação social à Turquia, que todas as posições da União a definir nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE devam ser necessariamente sujeitas a uma deliberação do Conselho por maioria qualificada. Tal como o Tribunal de Justiça já salientou noutro contexto, em virtude precisamente do seu caráter geral, o processo previsto no artigo 218.º TFUE deve ter em conta as especificidades previstas nos Tratados para cada domínio de ação da União, nomeadamente no que respeita às atribuições das instituições [13]. O mesmo decorre, aliás, do artigo 40.º TUE.

41. No âmbito da definição de posições na aceção do artigo 218.º, n.º 9, TFUE não é possível ter em consideração as especificidades dos diversos domínios de atividade da União através de uma referência geral ao artigo 218.º, n.º 8, TFUE. Uma análise mais aprofundada permite mesmo concluir que o artigo 218.º, n.º 8, TFUE não contém qualquer regulamentação relativa às exigências de maioria aplicáveis a decisões do Conselho sobre as posições nos termos do adjacente artigo 218.º, n.º 9, TFUE.

42. Apesar de o artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE dispor que «ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por maioria qualificada», tal como resulta do teor do segundo parágrafo imediatamente adjacente, tal apenas se aplica à *celebração* de *acordos* internacionais. Além disso, da inserção sistemática do n.º 8 na disposição completa do artigo 218.º TFUE resulta também que o «processo» durante o qual o Conselho deve deliberar por maioria qualificada diz respeito ao processo nos termos dos prévios n.ºs 1 a 7, ou seja, todas as fases que devem ser percorridas desde as negociações até à celebração de um acordo internacional.

43. Em contrapartida, o n.º 9, que por alguma razão se encontra *depois* do n.º 8 na sistemática do artigo 218.º TFUE, não integra precisamente o referido processo de celebração de acordos internacionais, regulando antes um *aliud* [14]. Em termos práticos, o artigo 218.º, n.º 9, TFUE diz respeito a aspetos significativos da *aplicação* de acordos já concluídos, em especial à participação da União nas decisões tomadas por instâncias criadas por esses acordos. Para este efeito, o artigo 218.º, n.º 9, TFUE prevê um *processo distinto, simplificado*, que segue as suas próprias regras e que diverge do método clássico de celebração de acordos internacionais. Esta é também a única forma de explicar por que razão o artigo 218.º, n.º 9, TFUE regula de forma expressa e separada os direitos de proposta da Comissão ou da Alta Representante.

44. Em suma, há que rejeitar os argumentos da Comissão baseados no artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, TFUE.

12 Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 66).

13 Acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (Maurícia, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 53).

14 V. a este respeito, desde logo, as minhas Conclusões no processo Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2114, nota 63); no mesmo sentido, as Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Alemanha/Conselho (OIV, C-399/12, EU:C:2014:289, n.ºs 52 e 75), que se refere a uma *lex specialis*.

b) Recurso às regras gerais estabelecidas no artigo 16.º, n.º 3, TUE e no artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE

45. Assim, uma vez que o próprio artigo 218.º, n.º 9, TFUE não prevê uma regulamentação clara quanto às exigências de maioria aplicáveis no Conselho no âmbito da definição de posições da União e também o próprio artigo 218.º, n.º 8, TFUE — tal como foi demonstrado — não fornece quaisquer elementos úteis neste sentido, é necessário recorrer às regras gerais relativas ao processo decisório no Conselho [15]. Consoante a matéria em causa, estas regras encontram-se no artigo 16.º, n.º 3, TUE ou no artigo 31.º TUE.

46. Em conformidade com o regime geral enunciado no artigo 16.º, n.º 3, TUE, o Conselho delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados. Em derrogação deste princípio, o artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE prevê que as decisões ao abrigo do capítulo do Tratado UE relativas à PESC são tomadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário desse capítulo.

47. Resulta de uma leitura combinada das duas disposições que, em regra, é suficiente a maioria qualificada para uma deliberação do Conselho no contexto das políticas comuns, ao passo que no domínio da PESC continua a aplicar-se, como regra, o princípio da unanimidade.

48. Neste contexto, importa referir brevemente que uma posição da União a definir nos termos do artigo 218.º, n.º 9, TFUE não pode ser considerada uma mera medida de execução, em relação à qual, nos termos do artigo 31.º, n.º 2, terceiro travessão, TUE, continuaria a ser necessária uma maioria qualificada, mesmo no caso de a mesma dever ser incluída na PESC.

c) Pertinência da matéria mais afetada

49. Contrariamente ao que o Conselho parece considerar, o mais ínfimo ponto de contacto com a PESC de um ato sujeito a deliberação nesta instituição não pode dar origem à aplicação do artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE e deste modo tornar exigível uma deliberação por unanimidade.

50. Tal como o artigo 40.º, primeiro parágrafo, TUE esclarece, a execução da PESC não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições nos domínios das políticas comuns. Por outro lado, nos termos do artigo 40.º, segundo parágrafo, TUE, a execução das políticas comuns não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições no âmbito da PESC. Esta duas cláusulas de não incidência constantes do primeiro e do segundo parágrafo do artigo 40.º TUE estão concebidas de forma simétrica desde o Tratado de Lisboa. De forma a respeitar o espírito do artigo 40.º TUE, nem o princípio da unanimidade no domínio da PESC pode ser posto em causa pelas regras processuais das políticas comuns nem este princípio da PESC pode «infetar» as políticas comuns.

51. Neste sentido, para determinar se as deliberações do Conselho, no âmbito da adoção de um ato concreto, estão sujeitas à exigência de uma maioria qualificada nos termos do artigo 16.º, n.º 3, TUE ou se vigora uma exigência de unanimidade nos termos no artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, importa apurar se o objeto deste ato diz respeito à PESC ou a um domínio da política «comum». Neste âmbito assume uma importância decisiva saber qual a *base jurídica material* (ou quais as bases jurídicas materiais) subjacente à respetiva decisão do Conselho [16].

15 No mesmo sentido, as Conclusões do advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe no processo Comissão/Conselho (Conferência Mundial das Radiocomunicações de 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, n.º 81).

16 Acórdãos de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho (base jurídica para medidas restritivas, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 80); de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (Maurícia, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 57); e de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (medidas provisórias no domínio da proteção internacional, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 46).

52. A escolha desta base jurídica deve orientar-se por circunstâncias objetivas e suscetíveis de controlo jurisdicional, entre as quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo da decisão impugnada [17], mas também o contexto em que a referida decisão se integra [18].

53. Por outro lado, a apreciação subjetiva e as intenções políticas gerais das entidades envolvidas não assumem relevância na escolha da base jurídica [19]. Também não pode assumir importância saber a que bases jurídicas se recorreu para a adoção de outros atos da União que eventualmente apresentam características semelhantes ou estão estreitamente relacionados com a decisão controvertida [20] (por exemplo a Decisão 2016/123 do Conselho relativa à assinatura e à aplicação provisória do Acordo de Parceria). Em conformidade com jurisprudência constante, uma simples prática do Conselho não é suscetível de derrogar regras do Tratado e não pode, por conseguinte, criar um precedente vinculativo para as instituições da União [21].

54. A decisão impugnada define a posição da União no que respeita à adoção do regulamento interno do Conselho de Cooperação e à criação de vários subcomités especializados no âmbito do Acordo de Parceria. Consequentemente, constitui um ato que, em geral, diz respeito ao funcionamento das instâncias internacionais instituídas pelo Acordo de Parceria e que — contrariamente a outros casos já decididos pelo Tribunal de Justiça [22] — não abrange apenas matérias específicas reguladas no âmbito deste acordo global, tal como foi invocado corretamente pelo Conselho na audiência.

55. Nestas circunstâncias, no caso em apreço é importante ter em consideração o Acordo de Parceria na sua totalidade no âmbito da escolha da base jurídica correta para a decisão impugnada [23].

56. A par de disposições relativas ao diálogo político e à cooperação em matéria de política externa e de segurança, o Acordo de Parceria contém ainda uma série de regulamentações relacionadas com a temática do comércio e da economia, bem como relativas às mais variadas formas de cooperação, nomeadamente nos domínios da economia e do desenvolvimento sustentável (incluindo transportes e ambiente), bem como nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça.

57. Por conseguinte, tal como já se verificava previamente com a assinatura do Acordo pela União, em princípio pode ser tida em consideração uma grande variedade de bases jurídicas materiais. A referida variedade inclui a competência para a celebração de acordos da União no domínio da PESC (artigo 37.º TUE), bem como a política comercial comum (artigo 207.º TFUE) e a política de cooperação para o desenvolvimento (artigo 209.º, n.º 2, TFUE), a política de transportes (artigo 91.º, em conjugação com o artigo 100.º, n.º 2 e segunda parte do artigo 216.º, n.º 1, TFUE), a política

17 Acórdãos de 11 de junho de 1991, Comissão/Conselho (dióxido de titânio, C-300/89, EU:C:1991:244, n.º 10) e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 43), bem como Parecer 1/15 de 26 de julho de 2017 (Acordo previsto com o Canadá em matéria de informações sobre os passageiros, EU:C:2017:592, n.º 76).

18 Acórdãos de 26 de setembro de 2013, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social ao EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, n.º 48); de 27 de fevereiro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Suíça, C-656/11, EU:C:2014:97, n.º 50) e Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 38).

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

20 Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Conselho (Convenção de Roterdão, C-94/03, EU:C:2006:2, n.º 50), de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (Maurícia, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 48) e de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 36).

21 Acórdão de 23 de fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (substâncias com efeito hormonal, 68/86, EU:C:1988:85, n.º 24), Parecer 1/94 (Acordo da OMC, EU:C:1994:384, n.º 52) e Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (Conferência Mundial das Radiocomunicações de 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, n.º 42).

22 V., por exemplo, os Acórdãos de 26 de setembro de 2013, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social ao EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, em particular o n.º 61), de 27 de fevereiro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Suíça, C-656/11, EU:C:2014:97, em particular o n.º 64); e de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (extensão da legislação social à Turquia, C-81/13, EU:C:2014:2449, em particular o n.º 63).

23 Uma abordagem semelhante é refletida no Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (Acordo de Lisboa revisto, C-389/15, EU:C:2017:798, n.º 64), nos termos do qual as modalidades que um acordo internacional prevê para garantir a sua futura execução e administração devem ser lidas à luz dos objetivos que conduziram as partes à sua celebração, e não o inverso. Do mesmo modo, no Parecer 2/15 de 16 de maio de 2017 (Acordo de Comércio Livre com Singapura, EU:C:2017:376, n.º 276) refere-se que as disposições institucionais num acordo internacional têm caráter auxiliar e inserem-se, portanto, na mesma competência das disposições substantivas que acompanham.

ambiental (artigo 192.º, em conjugação com o artigo 191.º, n.º 1, quarto travessão, TFUE) ou o espaço de liberdade, de segurança e de justiça (artigos 67.º e seguintes, em conjugação com a segunda parte do artigo 216.º, n.º 1, TFUE), apenas para referir as mais importantes competências externas da União potencialmente relevantes.

58. Numa situação deste tipo, em que existem várias bases jurídicas materiais potencialmente aplicáveis, é jurisprudência assente que se deve proceder a uma ponderação dos elementos preponderantes. Neste âmbito são aplicáveis as seguintes orientações: se um ato prosseguir várias finalidades ou tem várias componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, ao passo que a outra apenas é acessória, o ato deve assentar numa única base jurídica, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante. Uma medida apenas deve ser fundada em várias bases jurídicas a título excecional, quando prosseguir vários objetivos em simultâneo ou caso abranja várias componentes que se encontram ligadas de forma indissociável, sem que uma seja secundária em relação à outra [24].

59. Tal como já referi noutra ocasião [25], é verdade que a referida ponderação dos elementos preponderantes não pode conduzir, na *relação vertical*, a uma extensão das competências da União em relação aos Estados-Membros; em caso contrário, estar-se-ia a esvaziar o princípio da atribuição de competências (artigo 5.º, n.º 1, primeira frase, e n.º 2 TUE, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, TUE). Esta ponderação dos elementos preponderantes aplica-se, no entanto, sem mais na *relação horizontal*, ou seja, nas situações em que tenha sido demonstrado que a União dispõe de competências em relação a todos os componentes de um ato previsto pela mesma e apenas está em causa a escolha certa entre essas competências. No caso vertente, o litígio entre a Comissão e o Conselho apenas diz respeito a este último aspeto.

60. Além disso, o presente processo não constitui o primeiro caso em que o Tribunal de Justiça é chamado a decidir, com base numa ponderação dos elementos preponderantes, litígios relacionados com a base jurídica correta de acordos de cooperação ou parceria abrangentes celebrados entre a União Europeia e determinados países em desenvolvimento ou países de economias emergentes [26]. O Tribunal de Justiça também procedeu a este tipo de ponderação de elementos preponderantes no que respeita à relação da PESC com os domínios da política comum, tendo a balança pendido por vezes para o lado da PESC e por vezes em seu detrimento [27]. Neste contexto, é infundada a preocupação do Conselho de que a PESC não seria tida em conta no âmbito de uma ponderação dos elementos preponderantes. À luz da jurisprudência existente [28], há que rejeitar, *a fortiori*, as alegações orais do Conselho de que, caso se verifique uma ligação com a PESC não é possível, desde logo, proceder a uma ponderação dos elementos preponderantes.

24 Parecer 2/00 de 6 de dezembro de 2001 (Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica, EU:C:2001:664, n.º 23), bem como Acórdãos de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903, n.º 34), e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 44).

25 V., a este respeito, as minhas Conclusões no processo Comissão/Conselho (Vietname, C-13/07, EU:C:2009:190, n.º 113).

26 V., a este respeito, Acórdãos de 3 de dezembro de 1996, Portugal/Conselho (Acordo de Cooperação com a Índia, C-268/94, EU:C:1996:461) e de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903); no Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288) também estava em causa a relação de uma medida do Conselho no domínio da PESC com um acordo de parceria.

27 Acórdãos de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, em especial n.ºs 73 e 74) e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.ºs 44 a 55).

28 Ver novamente os acórdãos referidos nas notas 26 e 27.

d) Ponderação dos elementos preponderantes no caso concreto

61. Na fase escrita do processo as partes quase não expressaram a sua opinião quanto ao elemento preponderante do Acordo de Parceria e, por conseguinte, em última análise, também ao elemento preponderante da posição controvertida da União para o Conselho de Cooperação. No entanto, o Tribunal de Justiça aproveitou a audiência para analisar em conjunto com as partes do processo os objetivos, o conteúdo e o contexto da parceria com o Cazaquistão.

62. Ao contrário da Comissão, o Conselho defendeu neste âmbito a posição de que as ligações que o Acordo apresenta com a PESC têm suficiente peso para justificar o recurso ao artigo 37.º TUE como base jurídica material e ao artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE como base jurídica processual, *a par* de outras bases jurídicas pertinentes.

63. A este respeito, importa referir que uma tal cumulação de bases jurídicas — por vezes referida, simplificadamente, como «dupla base jurídica» — representa uma exceção absoluta, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça [29], e até ao momento foi muito raramente adotada [30]. Tal como foi referido *supra*, constitui um pressuposto da acumulação de bases jurídicas que uma medida prossiga vários objetivos em simultâneo ou, caso abranja várias componentes, que as mesmas se encontrem ligadas de forma indissociável, sem que uma seja secundária em relação à outra [31].

– A relação do Acordo de Parceria com a PESC

64. Considerando os objetivos e o conteúdo do Acordo de Parceria, é efetivamente possível concordar com o Conselho no sentido de que existem, de facto, várias questões que desempenham um papel importante no contexto da PESC.

65. Com efeito, no preâmbulo do Acordo de Parceria são desde logo salientados no início os princípios e as disposições da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), em especial da Ata Final de Helsínquia, bem como de outras normas de direito internacional geralmente reconhecidas [32].

66. As partes no acordo exprimem ainda a sua vontade de promover a paz e a segurança internacionais, bem como a resolução pacífica de litígios, nomeadamente através de uma cooperação efetiva com este objetivo no âmbito das Nações Unidas e da OSCE [33]. Declaram a sua vontade de aprofundar o diálogo político regular sobre questões bilaterais e internacionais de interesse mútuo [34]. Além disso, as partes no acordo exprimem a sua determinação em lutar contra a proliferação de armas de destruição maciça e respetivos vetores e de cooperar nos domínios da não proliferação e da segurança e da salvaguarda nucleares [35], bem como na luta contra o comércio ilícito e a acumulação de armas ligeiras e de pequeno calibre [36].

29 Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 75); v., também, a jurisprudência referida *supra* na nota 21.

30 Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Conselho (Convenção de Roterdão, C-94/03, EU:C:2006:2, n.º 51) e Comissão/Parlamento e Conselho (importação de produtos químicos perigosos, C-178/03, EU:C:2006:4, n.º 56), bem como de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas ligeiras, C-91/05, EU:C:2008:288, n.ºs 99, 108 e 109) e de 6 de novembro de 2008, Parlamento/Conselho (Banco Europeu de Investimento, C-155/07, EU:C:2008:605, n.º 84).

31 V. novamente o Parecer 2/00 de 6 de dezembro de 2001 (Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica, EU:C:2001:664, n.º 23), bem como Acórdãos de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903, n.º 34), e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 44).

32 Segundo considerando do Preâmbulo do Acordo de Parceria.

33 Nono considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

34 Décimo considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

35 Décimo primeiro considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

36 Décimo segundo considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

67. Um certo vínculo com a PESC tem ainda o forte empenho das partes do Acordo em reforçar a promoção, a proteção e a implementação das liberdades fundamentais e dos direitos humanos e o respeito pelos princípios democráticos, do Estado de direito e da boa governação [37]. As partes subscrevem os seguintes princípios no âmbito da sua cooperação em matéria de direitos humanos e democracia: promoção de objetivos partilhados, diálogo político aberto e construtivo, transparência e respeito das normas internacionais em matéria de direitos humanos [38].

68. É coerente com todas estas declarações no preâmbulo o facto de ao diálogo político e à cooperação em matéria de política externa e de segurança ser dedicado um próprio título II, cujas disposições abrangem um total de dez artigos. A par do diálogo político (artigo 4.º do Acordo) e da política externa e de segurança no sentido estrito (artigo 6.º do Acordo), estas disposições incluem ainda temáticas como a democracia e o Estado de direito (artigo 5.º do Acordo), a prevenção de conflitos e a gestão de crises (artigo 9.º do Acordo) e a estabilidade regional (artigo 10.º do Acordo).

69. Apesar de existirem efetivamente ligações à PESC no preâmbulo e em algumas disposições do Acordo de Parceria, deve-se no entanto constatar que os temas da PESC estão longe de constituir o centro de gravidade do referido acordo. Isto porque no acordo assumem bastante mais importância aqueles temas que não se enquadram claramente no âmbito de aplicação da PESC e que pertencem às políticas comuns no Tratado FUE. De seguida irei abordar estes temas.

– As ligações do Acordo de Parceria às políticas comuns do Tratado FUE

70. Tendo em conta o conjunto dos objetivos e o conteúdo do Acordo de Parceria, tornam-se particularmente evidentes os temas do comércio e da economia, bem como diversas formas de cooperação, temáticas essas que não estão relacionadas com a PESC.

71. Em primeiro lugar, é possível observar que a maioria das disposições do Acordo de Parceria é dedicada às relações comerciais entre a União Europeia e o Cazaquistão: de um total de 287 artigos do acordo, a esmagadora maioria (artigos 14.º a 198.º) consta do título III («Comércio e Empresas»). Para além das disposições clássicas, que atualmente integram o repertório de um vasto leque de acordos comerciais (por exemplo, regras em matéria de tratamento da nação mais favorecida, tratamento nacional, medidas antidumping e de compensação), este título contém ainda disposições relativamente modernas, mais características de acordos comerciais mais recentes (por exemplo, regras nos domínios do direito da concorrência e dos contratos públicos, bem como disposições relativas à aplicação efetiva dos direitos de propriedade intelectual) [39].

72. No preâmbulo do acordo são também sublinhados, por um lado, os princípios de uma economia de mercado livre [40] e, por outro lado, a importância crescente das relações comerciais e de investimento entre as duas partes [41]; pretende-se ainda reforçar as estreitas relações económicas e criar melhores condições para o desenvolvimento do comércio e investimento entre elas [42]; visa-se além disso promover o comércio e o investimento com base no Acordo OMC [43]; e pretende-se garantir condições equilibradas nas relações económicas bilaterais [44].

37 Terceiro considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

38 Quarto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

39 V., a este respeito, nomeadamente o Parecer 2/15 de 16 de maio de 2017 (Acordo de Comércio Livre com Singapura, EU:C:2017:376, n.º 276).

40 Quinto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

41 Sexto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

42 Sétimo considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

43 Oitavo considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria; v., igualmente, o décimo sétimo considerando do Preâmbulo.

44 Décimo sexto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

73. Em segundo lugar — fora do âmbito da política comercial tradicional —, o princípio do desenvolvimento sustentável desempenha um papel proeminente no Acordo de Parceria, comprometendo-se as partes na Convenção a melhorar o nível de segurança em matéria de saúde pública e proteção da saúde humana como condição prévia para o desenvolvimento sustentável e o crescimento económico [45]. Por conseguinte, nos títulos IV («Cooperação no domínio do desenvolvimento económico e sustentável») e VI («Outras políticas de cooperação») numerosos capítulos incidem sobre temas que não se enquadram claramente na PESC e que apresentam uma relação com a cooperação para o desenvolvimento, bem como eventualmente com diversas políticas comuns do Tratado UE (por exemplo, o ambiente, os transportes, a cultura e a defesa do consumidor).

74. Em terceiro e último lugar, importa ainda salientar que o Acordo de Parceria dedicou um título próprio (título V) à «cooperação no domínio da liberdade, segurança e justiça». O significado deste tema, que do ponto de vista do direito da União não apresenta apenas uma ligação com o espaço de liberdade, segurança e justiça (parte III, título V do Tratado FUE), mas também com a cooperação para o desenvolvimento (artigos 208.º e 209.º TFUE) [46], também se reflete claramente no preâmbulo do Acordo de Parceria. Neste, as partes declaram estar empenhadas em lutar contra a criminalidade organizada e o tráfico de seres humanos e em reforçar a cooperação em matéria de luta contra o terrorismo [47], pretendendo ainda intensificar o diálogo e a cooperação em matéria de migrações [48].

– Conclusões sobre a ponderação dos elementos preponderantes no caso concreto

75. Em suma, é de concluir que os objetivos e o conteúdo do Acordo de Parceria apresentam efetivamente ligações com a PESC. Contrariamente à opinião do Conselho, essas ligações não são, no entanto, suficientemente fortes para que se considere que a PESC constitui o centro de gravidade do acordo.

76. Na minha opinião, as referidas ligações do Acordo de Parceria à PESC também não têm suficiente peso para justificar a tese de que a componente de política externa e de segurança constitui uma de várias componentes do Acordo «que se encontram ligadas de forma indissociável, sem que uma seja acessória em relação à outra» [49]. Pelo contrário, é possível constatar neste caso uma clara predominância de matérias externas à PESC e que são abrangidas por diversas políticas na parte comum dos Tratados. Por conseguinte, no presente caso não considero que seja de forma alguma justificado o recurso simultâneo a bases jurídicas do domínio da PESC e a bases jurídicas que pertencem ao domínio das políticas comuns do Tratado FUE (cumulação de bases jurídicas).

77. A renúncia à invocação de bases jurídicas do domínio da PESC não conduz, aliás, a qualquer enfraquecimento da componente em matéria de política externa e de segurança do Acordo de Parceria, na medida em que os objetivos e conteúdos do referido acordo acima identificados que apresentam uma relação com a política externa e de segurança não podem ser concretizados apenas com os instrumentos tradicionais da PESC. Pelo contrário, o empenho em prol da democracia e do Estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, a resolução pacífica de conflitos, bem como o respeito do direito internacional, incluem-se entre os valores fundamentais da União que a orientam,

45 Décimo oitavo, vigésimo segundo e vigésimo quarto considerandos do preâmbulo do Acordo de Parceria.

46 As relações com a cooperação para o desenvolvimento são ilustradas, nomeadamente, pelos Acórdãos de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288), e de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903, em especial os n.os 55 e 60).

47 Décimo quarto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

48 Décimo quinto considerando do preâmbulo do Acordo de Parceria.

49 V. novamente o Parecer 2/00 de 6 de dezembro de 2001 (Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica, EU:C:2001:664, n.º 23), bem como Acórdãos de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903, n.º 34) e de 14 de junho de 2016, Parlamento/Conselho (Tanzânia, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 44).

em conformidade com a cláusula transversal prevista no artigo 21.º, n.º 1, TUE, em toda a sua ação externa, ou seja, não apenas no contexto da PESC, mas também, por exemplo, no âmbito da política comercial comum (artigo 207.º TFUE) e da cooperação para o desenvolvimento (artigos 208.º, n.º 1 e 209.º, n.º 2, TFUE).

78. O Tribunal de Justiça já declarou exatamente neste sentido que as competências da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento não devem ser entendidas num sentido estrito e que as medidas necessárias para a prossecução dos objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento podem dizer respeito a vários domínios específicos [50]. Daqui resulta ainda que as competências da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento também podem abranger cláusulas num acordo de cooperação ou de parceria dedicadas ao diálogo político e ao respeito dos direitos humanos [51].

C. Anulação da decisão impugnada com manutenção provisória dos seus efeitos

79. À luz das considerações precedentes, ao adotar a decisão impugnada o Conselho orientou-se erradamente pelos requisitos do artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE. Por conseguinte, o fundamento de anulação invocado pela Comissão deve ser julgado procedente.

80. Devido à aplicação do artigo 31.º, n.º 1, primeira frase, TUE, o Conselho partiu erradamente do princípio de que se verificava uma obrigação de decidir por unanimidade, em vez de optar pela maioria qualificada, no âmbito da deliberação sobre a posição da União a adotar no Conselho de Cooperação. Não é de excluir que a sua decisão apresentasse um teor diferente, caso se tivesse aplicado a regra da maioria qualificada, em vez da unanimidade [52].

81. Por conseguinte, a decisão impugnada deve ser anulada nos termos do artigo 264.º, primeiro parágrafo, TFUE. No entanto, tal como o Conselho pediu a título subsidiário, recomenda-se que, por razões de segurança jurídica, os efeitos da decisão anulada sejam mantidos, nos termos do artigo 264.º segundo parágrafo, TFUE, até que o Conselho realize uma nova votação com o recurso à regra de votação adequada — ou seja, a maioria qualificada. Isto porque a União já contribuiu para as decisões do Conselho de Cooperação com base na posição definida na presente decisão. Mesmo admitindo a necessidade de prudência ao distinguir entre a validade em termos de direito internacional de tais decisões do Conselho de Cooperação e a validade de uma posição da União previamente definida pelo Conselho, é necessário esclarecer desde logo quaisquer dúvidas sobre a natureza e a extensão da vinculação da União aos atos adotados pelo Conselho de Cooperação.

82. Em conformidade com a sua prática recente [53], o Tribunal de Justiça apenas deveria, no entanto, manter os efeitos da decisão impugnada durante o período que é razoavelmente necessário para proceder a uma nova deliberação no Conselho. No caso em apreço, parece adequado estabelecer um prazo razoável que não exceda os seis meses.

50 Acórdãos de 3 de dezembro de 1996, Portugal/Conselho (Acordo de Cooperação com a Índia, C-268/94, EU:C:1996:461, n.os 37 a 39), e de 11 de junho de 2014, Comissão/Conselho (Acordo-quadro com as Filipinas, C-377/12, EU:C:2014:1903, n.os 38, 42 e 43); v., no mesmo sentido, o Acórdão de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 92).

51 Acórdãos de 3 de dezembro de 1996, Portugal/Conselho (Acordo de Cooperação com a Índia, C-268/94, EU:C:1996:461, em especial os n.os 24 e 39), e de 20 de maio de 2008, Comissão/Conselho (armas de pequeno calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 65).

52 Neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (galinhas poedeiras, 131/86, EU:C:1988:86, n.º 11) e Acórdão de 29 de março de 1990, Grécia/Conselho (Chernobil, C-62/88, EU:C:1990:153, n.º 12); v., igualmente, o Acórdão de 27 de setembro de 1988, Comissão/Conselho (Sistema Harmonizado, 165/87, EU:C:1988:458, n.º 19).

53 Acórdãos de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho (serviços de acesso condicional, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 81) e de 6 de maio de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho (intercâmbio de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária, C-43/12, EU:C:2014:298, n.º 56) e de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (Acordo de Lisboa revisto, C-389/15, EU:C:2017:798, n.º 84); v., igualmente, o Acórdão de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho (vigilância das fronteiras marítimas externas, C-355/10, EU:C:2012:516, n.º 90).

VI. Quanto às despesas

83. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que, segundo a solução por mim propugnada, o Conselho é parte vencida e tendo a Comissão apresentado um pedido correspondente, o Conselho deve ser condenado nas despesas.

VII. Conclusão

84. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) É anulada a Decisão (UE) 2017/477 do Conselho da União Europeia, de 3 de março de 2017.

2) Os efeitos da decisão anulada mantêm-se até o Conselho, deliberando por maioria qualificada, adotar uma nova decisão num prazo razoável que não pode exceder seis meses.

3) O Conselho é condenado nas despesas.