ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Março de 1995 *

No processo C-65/93,

Parlamento Europeu, representado por Jorge Campinos, jurisconsulto e por Christian Pennera e Kieran Bradley, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jean-Claude Piris, director-geral no Serviço Jurídico, e Yves Crétien, consultor no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da divisão jurídica do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por John E. Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e por Peter Duffy, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

* Língua do processo: francês.

interveniente,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (CEE) n.° 3917/92 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1992, que prorroga para 1993 a aplicação dos Regulamentos (CEE) n.° 3831/90, (CEE) n.° 3832/90, (CEE) n.° 3833/90, (CEE) n.° 3834/90, (CEE) n.° 3835/90 e (CEE) n.° 3900/91, relativos à aplicação de preferências pautais generalizadas para o ano de 1991 a certos produtos originários de países em desenvolvimento e completa a lista dos beneficiários destas preferências (JO L 396, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (relator) e C. Gulmann, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as partes em alegações na audiência de 19 de Outubro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Dezembro de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Março de 1993, o Parlamento Europeu requereu, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE, a anulação do Regulamento (CEE) n.° 3917/92 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1992, que prorroga para 1993 a aplicação dos Regulamentos (CEE) n.° 3831/90, (CEE) n.° 3832/90, (CEE) n.° 3833/90, (CEE) n.° 3834/90, (CEE) n.° 3835/90 e (CEE) n.° 3900/91, relativos à aplicação de preferências pautais generalizadas para o ano de 1991 a certos produtos originários de países em desenvolvimento e completa a lista dos beneficiários destas preferências (JO L 396, p. 1, a seguir «regulamento»), com o fundamento de que o Conselho violou as suas prerrogativas.

2 O regulamento tem a sua origem numa proposta de regulamento apresentada pela Comissão ao Conselho em 15 de Outubro de 1992. Essa proposta, baseada nos artigos 43.° e 113.° do Tratado CEE, visava, para começar, obter a prorrogação para 1993 do sistema de preferências generalizadas então em vigor. Incluía, de seguida, novos países na lista de beneficiários, por um lado, para ter em conta o desmembramento da antiga União Soviética (inclusão da Arménia, do Azerbaijão, da Bielorrússia, da Geórgia, do Cazaquistão, do Quirguizistão, da Moldávia, do Uzbequistão, da Rússia, do Tajiquistão, do Turquemenistão e da Ucrânia) e, por outro, para alinhar a lista comunitária dos países menos desenvolvidos pela das Nações Unidas (adjunção do Cambodja, da Libéria, de Madagáscar, das ilhas Salomão, do Vanuatu, do Zaire e da Zâmbia). Finalmente, para ter em conta a concretização do mercado único em 1 de Janeiro de 1993, a Comissão sugeriu a substituição dos contingentes pautais repartidos entre os Estados-membros por montantes fixos de direito nulo para o conjunto da Comunidade.

3 Por carta de 22 de Outubro de 1992, o Secretariado-Geral do Conselho informou o presidente do Parlamento de que o Conselho decidira, nesse mesmo dia, consultar o Parlamento sobre a proposta em questão. A fim de poder tomar uma decisão até 1 de Janeiro de 1993, data prevista para a entrada em vigor do regulamento, o

Conselho solicitou ainda a aplicação do processo de urgência instituído pelo artigo 75.° do Regimento do Parlamento Europeu, que dispõe:

«1. A urgência no debate de um proposta sobre a qual o Parlamento tenha sido consultado... pode ser proposta ao Parlamento... pela Comissão ou pelo Conselho. O pedido deve ser apresentado por escrito e ser fundamentado.

2. Logo que receba um pedido de debate urgente, o presidente informará o Parlamento. A votação do pedido realizar-se-á no início da sessão seguinte àquela em que o pedido tiver sido comunicado...».

4 Na sessão do Parlamento de 30 de Outubro de 1992, a proposta foi enviada à comissão para o desenvolvimento para exame de fundo e a quatro outras comissões para parecer (JO 1992, C 305, p. 565).

5 Em 17 de Novembro de 1992, o Parlamento, em sessão plenária, decidiu aplicar o processo de urgência à referida proposta e examiná-la em 20 de Novembro de 1992 (JO 1992, C 337, p. 25).

6 Na sessão plenária de 20 de Novembro, o presidente da comissão para o desenvolvimento solicitou, invocando o n.° 1 do artigo 103.° do Regimento do Parlamento Europeu, o novo envio desta proposta à comissão (JO 1992, C 337, p. 261) pelos seguintes motivos:

«Pensamos que está em causa uma simples renovação, mas com consequências importantes, uma vez que abrange países de Leste, que não se encontram verdadei-

ramente em vias de desenvolvimento, e outros produtos. Por consequência, sugerimos o seu reenvio à comissão, para que possamos rever a situação, após o exame da comissão para o desenvolvimento e a cooperação, no período da sessão de Dezembro».

7 O exame do relatório da comissão para o desenvolvimento foi inscrito na ordem do dia da sessão de sexta-feira, 18 de Dezembro, último dia da última sessão do Parlamento Europeu em 1992. Nessa data, quando, pouco antes das 13 horas, esse ponto ia ser debatido em sessão plenária, foi entregue ao presidente da sessão, ao abrigo do artigo 106.° do Regimento do Parlamento, um requerimento para interrupção da sessão apresentado por catorze deputados. Com efeito, este artigo dispõe:

«A sessão pode ser interrompida ou suspensa durante um debate ou uma votação, se o Parlamento assim o deliberar... a requerimento... de um mínimo de treze deputados».

8 Este requerimento foi aceite e a sessão interrompida, sem que os demais pontos inscritos na ordem do dia, nomeadamente a resolução proposta no relatório da comissão para o desenvolvimento e a cooperação, tivessem podido ser discutidos, apesar da proposta do presidente da sessão no sentido desse relatório ser apreciado a título prévio. O debate foi adiado para 18 de Janeiro de 1993.

9 Foram imediatamente estabelecidos contactos telefónicos entre o director do gabinete do Secretário-Geral do Conselho e o chefe de gabinete do presidente do Parlamento. No decurso destas conversações, acordou-se que não era materialmente possível a realização de uma sessão extraordinária do Parlamento antes do fim do ano de 1992.

10 Em 21 de Dezembro de 1992, o Conselho adoptou o regulamento impugnado, sem ter obtido o parecer do Parlamento. Este foi, no entanto, disso informado por carta

do mesmo dia. A falta de consulta do Parlamento é justificada, nos considerandos do regulamento, nos seguintes termos:

«Considerando que é absolutamente necessário evitar um vazio jurídico que poderia prejudicar gravemente as relações entre a Comunidade e os países em desenvolvimento, bem como os interesses dos operadores económicos; que, por conseguinte, o regulamento sobre a aplicação em 1993 do sistema comunitário de preferências pautais generalizadas deverá ser adoptado com antecedência suficiente para permitir que o mesmo entre em vigor em 1 de Janeiro de 1993;

Considerando que se afigura, após consulta ao presidente do Parlamento Europeu, que seria impossível realizar uma sessão extraordinária do Parlamento Europeu para lhe permitir adoptar o seu parecer a tempo de possibilitar a adopção e publicação do regulamento antes do final de 1992;

Considerando que, nestas circunstâncias excepcionais, o regulamento deverá ser adoptado na ausência do parecer do Parlamento Europeu.»

11 O regulamento foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 31 de Dezembro de 1992. Este número do Jornal saiu da tipografia do Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias em 28 de Janeiro de 1993.

12 Entretanto, em 18 de Janeiro de 1993, o Parlamento examinou a proposta que lhe fora submetida (JO 1993, C 42, p. 11). No dia seguinte, adoptou dezassete emendas (JO 1993, C 42, p. 25) e aprovou na generalidade o texto restante. Solicitou entretanto ao Conselho que, no caso de este decidir afastar-se do texto, disso o informasse e, em caso de alteração substancial, o voltasse a consultar (JO 1993, C 42, p. 28).

13 No seu recurso, o Parlamento Europeu sustenta que, uma vez que o acto impugnado foi adoptado pelo Conselho sem que tivesse sido respeitado o processo de consulta previsto no artigo 43.° do Tratado, o qual, conjugado com o artigo 113.° do mesmo Tratado, constitui a sua base jurídica, deve ser anulado por violação de uma formalidade essencial.

14 Em primeiro lugar, o Conselho sublinha que a implementação de um sistema comunitário de preferências generalizadas dá seguimento a um acordo celebrado no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento. Ainda que, no plano jurídico, as medidas adoptadas possam ser revogadas a qualquer momento, a Comunidade não pode, do ponto de vista político, pôr a sua prática em causa de modo unilateral.

15 Em segundo lugar, o Conselho aduz a existência de um interesse público peremptório que tornava necessária a adopção do regulamento antes do fim do ano de 1992. Com efeito, este devia entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1993, a fim de preservar a confiança legítima tanto dos países em vias de desenvolvimento beneficiários do sistema como dos operadores económicos.

16 Em terceiro lugar, o Conselho argumenta que esgotou todas as possibilidades de obter em tempo útil o parecer do Parlamento, solicitando a aplicação do processo de urgência e propondo, em vão, ao presidente do Parlamento a realização de uma sessão extraordinária, de acordo com o artigo 139.° do Tratado CEE. Em presença de tais circunstâncias excepcionais, o Conselho considera que estava no direito de adoptar o acto impugnado sem o parecer do Parlamento.

17 Finalmente, na sua tréplica, o Conselho observa que a consulta do Parlamento sobre a proposta de regulamento em causa só se tornou obrigatória pela inclusão do artigo 43.° do Tratado na sua base jurídica. Ora, como o Tribunal de Justiça já decidiu no acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493), a matéria das preferências generalizadas inclui-se, em princípio, apenas na política comercial comum e, portanto, no artigo 113.° Assim, a referência ao artigo

43.° poderia ter sido evitada e, sendo o artigo 113.°, de um ponto de vista legal, a única base jurídica necessária, o Parlamento poderia validamente não ter sido consultado.

18 O Governo do Reino Unido sustenta também que, se bem que a consulta do Parlamento constitua uma formalidade essencial, o Conselho pode, em circunstâncias excepcionais, adoptar um regulamento sem ter recebido o seu parecer. É nomeadamente o que sucede quando, como no caso vertente, uma medida é urgente e o Conselho não consegue obter o parecer do Parlamento no prazo necessário, apesar de ter desenvolvido todos os esforços para esse fim.

19 O Governo do Reino Unido esclarece, de seguida, que o Conselho não precisa de demonstrar a existência de um vazio jurídico para justificar a urgência da adopção de uma medida. O artigo 43.° do Tratado dá-lhe o poder de se pronunciar sobre a oportunidade de uma regulamentação. Ora, este poder implica o de avaliar se a medida a adoptar é urgente. Se, em tal hipótese, o Conselho nunca estivesse autorizado a tomar uma decisão, ou tivesse que recorrer ao artigo 175.° do Tratado CEE, a obrigação de consultar o Parlamento teria como efeito investir este último num poder *de facto* de opor o seu veto a projectos de legislação urgente, com o que o equilíbrio institucional criado pelo Tratado ficaria comprometido.

20 O Governo do Reino Unido observa, por fim, que, no âmbito do processo de cooperação instaurado pelo artigo 149.°, n.os 2 e 3, do Tratado CEE (actualmente, na sequência de alterações efectuadas pelo Tratado da União Europeia, artigo 189.°-C), o Conselho pode adoptar definitivamente o acto em causa se o Parlamento se não tiver pronunciado no prazo de três meses após a comunicação da posição comum do Conselho. Uma vez que esse processo se destina a reforçar a participação da assembleia parlamentar no processo legislativo da Comunidade, seria paradoxal, segundo o Governo do Reino Unido que, no âmbito de uma simples consulta, o Parlamento tivesse, por motivo da impossibilidade de lhe ser imposto um prazo para se pronunciar, um poder de intervenção maior, que lhe permitisse, eventualmente, bloquear uma medida.

21 Há que recordar, antes de mais, que a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui uma formalidade essencial cujo desrespeito acarreta a nulidade do acto em causa. A participação efectiva do Parlamento no processo legislativo da Comunidade, de acordo com os procedimentos previstos no Tratado, representa, com efeito, um elemento essencial para o equilíbrio institucional querido pelo Tratado. Esta competência constitui a expressão de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa (v. os acórdãos de 29 de Outubro de 1980, ditos «Isoglicose», Roquette frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n.° 33, e Maïzena/Conselho, 139/79, Recueil, p. 3393, n.° 34).

22 Deve seguidamente recordar-se que o respeito pela exigência de consulta implica a expressão, pelo Parlamento, da sua opinião e que se não pode dar cumprimento a tal exigência por meio de um simples pedido de parecer por parte do Conselho (v. os acórdãos já referidos, respectivamente n.° 34 e n.° 35). Em caso de urgência, incumbe ao Conselho utilizar todas as possibilidades proporcionadas pelo Tratado e pelo Regimento do Parlamento para obter o parecer prévio desta última instituição (v. os acórdãos já referidos, n.ºs 36 e 37, respectivamente).

23 No entanto, no âmbito do diálogo interinstitucional, em que nomeadamente assenta o processo de consulta, o Tribunal de Justiça já considerou que prevalecem deveres recíprocos de cooperação leal iguais aos que regem as relações entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias (v. o acórdão de 27 de Setembro de 1988, Grécia/Conselho, 204/86, Colect., p. 5323, n.° 16).

24 No caso vertente, é pacífico que o Conselho, na sua carta de 22 de Outubro de 1992, informou o presidente do Parlamento da necessidade de adoptar o regulamento em litígio antes do fim do ano de 1992, de modo a permitir a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1993. Também não se contesta que, tendo em conta as relações particulares que existem entre a Comunidade e os países em vias de desenvolvimento e as dificuldades, tanto políticas como técnicas, que resultariam de uma interrupção brutal da aplicação das preferências pautais generalizadas, esse pedido se justificava.

25 Estas considerações foram plenamente tidas em conta pelo Parlamento, uma vez que, após ter remetido a proposta de regulamento à comissão para o desenvolvimento, o Parlamento decidiu tratá-la segundo o processo de urgência. Ao inscrever o exame do relatório da comissão para o desenvolvimento na ordem do dia da sessão de sexta-feira, 18 de Dezembro, isto é, durante a sua última sessão em 1992, o Parlamento Europeu pretendia inequivocamente exprimir a sua opinião em tempo útil, a fim de que o regulamento pudesse ser adoptado pelo Conselho antes de 1 de Janeiro de 1993.

26 Ora, resulta dos autos que, apesar das garantias assim dadas ao Conselho, o Parlamento decidiu, em aplicação do artigo 106.° do seu Regimento, suspender a sessão plenária de 18 de Dezembro de 1992 a requerimento de catorze deputados, sem antes ter debatido a proposta de regulamento. Verifica-se, além disso, que esta decisão se baseou em fundamentos totalmente estranhos ao regulamento impugnado e que não tomou em conta a urgência do processo nem a necessidade de adoptar o regulamento antes de 1 de Janeiro de 1993.

27 Ao adoptar um tal comportamento, o Parlamento não cumpriu o seu dever de cooperação leal para com o Conselho. Isto é tanto mais assim quanto o Conselho não podia utilizar a possibilidade que lhe é oferecida pelo artigo 139.° do Tratado, uma vez que a realização de uma sessão extraordinária do Parlamento se mostrou, segundo as informações obtidas pelo Conselho junto da presidência do Parlamento, materialmente impossível antes do fim do ano de 1992.

28 Nestas condições, o Parlamento não pode validamente acusar o Conselho de não ter aguardado o seu parecer para adoptar o regulamento litigioso em 21 de Dezembro de 1992. A violação da formalidade essencial que consiste na consulta do Parlamento tem, com efeito, a sua causa no não cumprimento por esta instituição do seu dever de cooperação leal com o Conselho.

29 A circunstância de o *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 31 de Dezembro de 1992, onde o regulamento foi publicado, só ter sido distribuído em 28 de Janeiro de 1993 não é susceptível de pôr em causa a apreciação da legalidade do regulamento no dia da sua adopção.

30 Resulta do que precede que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

31 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Parlamento sido vencido, há que condená-lo nas despesas. De acordo com o artigo 69.°, n.° 4, do mesmo regulamento, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, interveniente, suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Parlamento Europeu é condenado nas despesas. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Gulmann Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Murray Edward

Puissochet Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Março de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias