ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
7 de Dezembro de 1995 *

No processo C-41/95,

Conselho da União Europeia, representado por Jean-Paul Jacqué, director do Serviço Jurídico, Félix van Craeyenest e Yves Cretien, consultores no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulto, assistido por Christian Pennera, chefe de divisão no Serviço Jurídico, e Peter Dyrberg, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrido,

que tem por objecto um recurso de anulação do acto do presidente do Parlamento Europeu, de 15 de Dezembro de 1994, que declarou definitivamente aprovado o orçamento geral da União Europeia para o exercício de 1995 (JO L 369, p. 1),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris e G. Hirsch, presidentes de secção, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relator), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sévon e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 3 de Outubro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Novembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 17 de Fevereiro de 1995, o Conselho da União Europeia pediu, em aplicação dos artigos 173.° do Tratado CE e 146.° do Tratado CEEA, a anulação do acto do presidente do Parlamento Europeu, de 15 de Dezembro de 1994, que declarou definitivamente aprovado o orçamento geral da União Europeia para o exercício de 1995 (JO L 369, p. 1).

2 Na primeira leitura do projecto de orçamento para 1995, em 25 e 27 de Outubro de 1994, o Parlamento aprovou 131 «alterações» que incidiam sobre dotações da subsecção B1 (FEOGA «Garantia») e da rubrica B7-800 (acordos internacionais em matéria de pesca), relativas a despesas ditas «obrigatórias» do projecto de orçamento.

3 Em relação a cada uma das rubricas em causa da subsecção B1, o Parlamento acrescentou, sob o título «Observações», a frase seguinte: «A autoridade orçamental considera que os regulamentos de base deixam à Comissão uma margem discricionária na gestão desta acção. Esta medida deverá ser executada em conformidade com o disposto no n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento Financeiro». Esta declaração é seguida de uma «justificação», assim redigida: «O Parlamento considera que os regulamentos que estão na base desta acção dão à Comissão a flexibilidade de gerir a acção dentro das dotações inscritas pela autoridade orçamental.»

4 Em relação à rubrica B7-800, o Parlamento inseriu, sob o título «Observações», o seguinte parágrafo: «É também inscrito um montante de 1 milhão de ecus destinado a cobrir as despesas relacionadas com um acordo de pescas que a Comunidade irá negociar com a Rússia para financiar a quota-parte de capturas a ser cedida no que se refere ao arenque.»

5 Na segunda leitura do projecto de orçamento, em 16 de Novembro de 1994, o Conselho rejeitou as «alterações» propostas pelo Parlamento, com o fundamento de que estas constituíam de facto «propostas de modificação» relativas a despesas obrigatórias. Por carta de 2 de Dezembro de 1994, o presidente do Conselho lembrou ao presidente do Parlamento a posição constante da sua instituição, segundo a qual as despesas abrangidas pela linha de orientação agrícola são despesas obrigatórias.

6 Na segunda leitura do projecto de orçamento para 1995, em 13 e 15 de Dezembro de 1994, o Parlamento declarou manter todas as «alterações» que o Conselho considerara «propostas de modificação».

7 Em 13 de Dezembro de 1994, o presidente do Conselho declarou no Parlamento que a sua instituição não podia aceitar a mudança efectuada pelo Parlamento na classificação das despesas, dado que a grande maioria das despesas abrangidas pelas rubricas orçamentais em questão tinha sido classificada nas despesas obrigatórias no âmbito da declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 30 de Junho de 1982, relativa a diversas medidas que visam melhorar o processo orçamental (JO C 194, p. 1; EE 01 F3 p. 181, a seguir «declaração de 1982»), e que, no âmbito das negociações para o acordo interinstitucional, de 26 de Outubro de 1993, sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental (JO C 331, p. 1, a seguir «acordo de 1993»), a classificação dessas despesas se manteve inalterada.

8 Em 15 de Dezembro de 1994, o presidente do Parlamento declarou definitivamente aprovado o orçamento para 1995.

9 Nessa ocasião, o presidente do Conselho declarou no Parlamento: «... A posição do Conselho nesta matéria foi exposta ao Parlamento por carta de 2 de Dezembro de 1994 do presidente do Conselho em exercício, e por mim próprio na minha declaração de 13 de Dezembro de 1994. Vejo-me, assim, obrigado a indicar que o Conselho se reserva todos os direitos nessa matéria. Ao mesmo tempo, gostaria de observar que o Conselho dá o seu acordo para a nova taxa de despesas não obrigatórias com base na posição que definiu.»

10 O presidente do Parlamento fez em seguida a declaração seguinte: «Verifico que, a despeito das divergências de pontos de vista sobre algumas questões, foi obtido um acordo, nos termos do artigo 203.° do Tratado CE, com o Conselho sobre uma nova taxa máxima de aumento. Por conseguinte, o processo orçamental pode ser encerrado com êxito.»

11 No presente recurso, o Conselho formula duas acusações contra o Parlamento.

12 Em primeiro lugar, este último teria violado o artigo 203.°, n.^{os} 4, segundo parágrafo, 5.° e 6.° do Tratado CE, ao decidir por meio de «alterações» sobre rubricas do projecto de orçamento elaborado pelo Conselho que dizem respeito a despesas classificadas como obrigatórias, em relação às quais, nos termos do mesmo artigo, só pode actuar através de «propostas de modificação».

13 Em segundo lugar, o Conselho acusa o Parlamento de ter violado o dever de cooperação leal entre instituições ao proceder, de modo unilateral e arbitrário, a uma reclassificação das despesas obrigatórias e não obrigatórias, que viola os compromissos assumidos no âmbito da declaração de 1982 e do acordo de 1993.

14 Em sua defesa, o Parlamento alega que as despesas obrigatórias são as que constam do projecto de orçamento do Conselho e para as quais o Parlamento pode, em primeira leitura, propor modificações, ao passo que as despesas não obrigatórias são objecto de alterações parlamentares. Segundo a instituição recorrida, quando o Conselho, em segunda leitura, se vê confrontado com modificações do projecto de orçamento, qualificadas de «alterações» pelo Parlamento, quando ele próprio considera as rubricas em causa como dizendo respeito a despesas obrigatórias, ele requalifica essas «alterações» como sendo «modificações» e normalmente afasta-as. Se, em segunda leitura, o Parlamento mantém todavia as suas «alterações», qualifica definitivamente a rubrica em causa como despesa não obrigatória.

15 O Parlamento considera ainda que foi no respeito total do acordo de 1993 que examinou o orçamento geral e que em momento algum pôs em causa ou violou, sob qualquer forma, os compromissos assumidos. Quanto à declaração de 1982, apesar de continuar em vigor, estaria largamente ultrapassada, dado que a maior parte das rubricas orçamentais actualmente existentes já não correspondem às de 1982 e que o acordo de 1993 teria modificado o procedimento de colaboração interinstitucional.

16 A título liminar, devem examinar-se as disposições do artigo 203.° do Tratado que são abrangidas pelo presente litígio.

17 O artigo 203.°, n.° 9, diz respeito ao procedimento aplicável à fixação das despesas ditas não obrigatórias, isto é, das despesas que não sejam as que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste.

18 Resulta do disposto no artigo 203.°, n.° 4, segundo parágrafo, n.° 5, alínea a), e n.° 6, que, relativamente às despesas não obrigatórias, o Parlamento tem o direito de alterar o orçamento, que o Conselho pode em seguida modificar cada uma das alterações adoptadas, mas que o Parlamento pode, em segunda leitura do projecto de orçamento modificado pelo Conselho, alterar ou rejeitar as modificações feitas pelo Conselho às suas alterações.

19 Em contrapartida, relativamente às despesas obrigatórias, embora o Parlamento possa, em primeira leitura, apresentar propostas de modificação ao orçamento elaborado pelo Conselho, não está habilitado, em segunda leitura, a pôr em causa a decisão que o Conselho tomou quanto a essas propostas.

20 Além disso, o artigo 203.°, n.° 9, prevê um limite para o aumento das despesas não obrigatórias em relação às despesas da mesma natureza que constam do orçamento do exercício anterior. Esse limite é determinado por uma «taxa máxima de aumento» que as instituições da Comunidade, por força do artigo 203.°, n.° 9, terceiro parágrafo, são obrigadas a respeitar no processo orçamental.

21 Nos termos do n.° 9, segundo parágrafo, essa taxa máxima de aumento é anualmente fixada pela Comissão com base em três dados objectivos: a evolução

do produto nacional bruto em volume na Comunidade, a variação média dos orçamentos nacionais e a evolução do custo de vida durante o último ano financeiro.

22 Quando, durante o processo orçamental, o Parlamento, o Conselho ou a Comissão entenderem que as actividades da Comunidade exigem que se ultrapasse essa taxa, pode ser fixada uma nova taxa, nos termos do n.° 9, quinto parágrafo, por acordo entre o Conselho e o Parlamento.

23 Como o Tribunal já observou, embora o Tratado estabeleça que a taxa máxima deve ser fixada pela Comissão com base em factores objectivos, não foi estabelecido qualquer critério para a modificação dessa taxa. De acordo com o artigo 203.°, n.° 9, quinto parágrafo, basta que o Conselho e o Parlamento cheguem a acordo. Dada a importância de tal acordo, que confere às duas instituições, actuando concertadamente, a liberdade de aumentarem as dotações referentes às despesas não obrigatórias acima da taxa fixada pela Comissão, ele não pode ser inferido com base na vontade presumida de uma ou outra destas instituições (acórdão de 3 de Julho de 1986, Parlamento/Conselho, 34/86, Colect., p. 2155, n.° 34).

24 No caso vertente, é pacífico que o montante das dotações inscritas no orçamento para o exercício de 1995, tal como foi declarado aprovado pelo presidente do Parlamento nos termos do artigo 203.°, n.° 7, para o conjunto das despesas que não as que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste, excede a taxa máxima de aumento em relação às despesas da mesma natureza do ano financeiro de 1994, na acepção do artigo 203.°, n.° 9, primeiro parágrafo.

25 Daqui resulta que, por força desta última disposição, o orçamento para o exercício de 1995 só podia ser declarado aprovado pelo presidente do Parlamento na condição de uma nova taxa de aumento ser fixada por acordo entre o Conselho e o Parlamento.

26 Ora, só pode existir um acordo sobre a taxa de aumento se o Parlamento e o Conselho tiverem chegado a acordo sobre o montante global das despesas que devem ser qualificadas como não obrigatórias. Com efeito, é este montante que constitui a base do seu cálculo.

27 A este respeito, o Parlamento alega em primeiro lugar que resulta dos factos ocorridos na sessão plenária de 15 de Dezembro de 1994, e que estão reproduzidos tanto na acta dessa sessão como no relato integral dos debates, que o presidente do Conselho em exercício não só exprimiu publicamente no Parlamento a sua concordância verbal quanto à nova taxa, permitindo assim ao presidente do Parlamento declarar o orçamento definitivamente aprovado, mas também que, durante todo o período que culminou com a assinatura presidencial, se comportou, aos olhos de todos os observadores, como estando inteiramente de acordo com o presidente do Parlamento.

28 Este argumento não pode ser acolhido.

29 Antes de mais, na sua carta de 2 de Dezembro de 1994, o presidente do Conselho recordou ao presidente do Parlamento a posição da sua instituição, segundo a qual as despesas cobertas pela linha de orientação agrícola deviam, em conformidade com a declaração de 1982 e com o acordo de 1993, ser consideradas despesas obrigatórias.

30 Em seguida, o presidente do Conselho declarou no Parlamento em 13 de Dezembro de 1994 que a sua instituição não podia aceitar que fosse modificada a classificação das despesas em questão em despesas obrigatórias, atendendo a que, no âmbito do acordo de 1993, se assentara em que as despesas das rubricas 2 e 3 passariam a ser consideradas não obrigatórias, sendo certo que a classificação de

todas as outras despesas, incluindo as da rubrica 1, em causa no presente processo, permaneceria inalterada.

31 Por fim, na declaração que fez antes da assinatura do orçamento pelo presidente do Parlamento, assinatura essa que tinha o efeito de o declarar definitivamente aprovado, o presidente do Conselho em exercício indicou que a sua instituição se reservava todos os direitos nessa matéria, tendo feito referência à carta de 2 de Dezembro de 1994 e à declaração de 13 de Dezembro de 1994.

32 Daí resulta que o Conselho não deu o seu acordo para a nova taxa de aumento das despesas não obrigatórias, tal como tinham sido classificadas pelo Parlamento.

33 Em segundo lugar, o Parlamento sustenta que, uma vez que, no caso previsto no artigo 203.°, n.° 9, quinto parágrafo, do Tratado, a legalidade do acto presidencial que declara o orçamento definitivamente aprovado depende da atitude do Conselho, esta instituição tem não só o poder, mas também o dever de intervir se subsistir a mínima ambiguidade quanto à existência do seu assentimento. Contrariamente ao que o Conselho afirma, a atitude que o seu presidente adoptou no momento em que o orçamento foi declarado definitivamente aprovado não podia ser considerada como sendo simplesmente ditada pelas regras da cortesia diplomática.

34 Esta argumentação deve também ser rejeitada. Nos termos do artigo 203.°, n.° 10, do Tratado, cada instituição exerce os poderes que lhe são atribuídos em matéria orçamental, no respeito pelas disposições do Tratado. Como o Conselho não deu o seu acordo à nova taxa de aumento das despesas não obrigatórias, tal como foram qualificadas pelo Parlamento, este não pode afirmar que o presidente do Conselho, ao adoptar para com o Parlamento um comportamento conforme com as regras de

cortesia depois de ter feito a declaração mencionada acima no n.° 31, modificou a posição do Conselho expressa na carta de 2 de Dezembro de 1994 e na declaração de 13 de Dezembro de 1994.

35 Por fim, o Parlamento alega que, em vez de recorrer ao Tribunal no fim do prazo previsto no artigo 173.°, quinto parágrafo, do Tratado, o Conselho deveria ter assinalado, logo que recebeu o acto do presidente que declarava definitivamente aprovado o orçamento para 1995, o vício de que este estava ferido.

36 A este respeito, basta declarar que, quanto ao prazo para recorrer ao Tribunal, o artigo 173.°, quinto parágrafo, exige apenas que os recursos previstos no mesmo artigo sejam interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente, ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.

37 À luz de quanto precede, deve declarar-se que o acto do presidente do Parlamento, de 15 de Dezembro de 1994, que declarou definitivamente aprovado o orçamento para 1995, ocorreu num momento em que, na falta de acordo entre as duas instituições em causa quanto à base a adoptar para a nova taxa máxima de aumento, o processo orçamental não estava ainda concluído. Esse acto está, portanto, ferido de ilegalidade.

Quanto às consequências a retirar da ilegalidade declarada

38 O Conselho pede também ao Tribunal que invalide o orçamento, tal como foi aprovado pelo Parlamento em 15 de Dezembro de 1994.

39 Sendo anulado o acto do presidente do Parlamento de 15 de Dezembro de 1994, o Parlamento considera que este pedido é inadmissível, por ser supérfluo.

40 Deve observar-se que a anulação do acto do presidente do Parlamento de 15 de Dezembro de 1994 tem origem no facto de este ter declarado, em aplicação do artigo 203.°, n.° 7, que o orçamento estava «definitivamente» aprovado, quando as duas instituições não tinham chegado a acordo sobre os números de uma nova taxa máxima de aumento nem sobre o montante global das despesas não obrigatórias, que constitui a sua base. Não existindo esse acordo essencial, o presidente do Parlamento não podia legalmente declarar que o orçamento estava definitivamente aprovado, pelo que essa declaração deve ser anulada.

41 A anulação do acto do presidente do Parlamento tem como efeito privar de validade o orçamento para 1995. Assim, não há que decidir sobre o pedido do Conselho para que o Tribunal declare o orçamento inválido.

42 Compete ao Conselho e ao Parlamento adoptar as medidas que a execução do presente acórdão comporta e recomeçar o processo orçamental na fase em que o Parlamento, em segunda leitura, declarou manter todas as alterações que o Conselho considerou «propostas de modificação».

Quanto aos efeitos do presente acórdão no tempo

43 Importa, contudo, observar que a declaração de invalidade do orçamento para 1995 ocorre num momento em que já decorreu uma parte importante do exercício de 1995.

44 Nestas condições, a necessidade de garantir a continuidade do serviço público europeu e importantes motivos de segurança jurídica, comparáveis aos que se verificam em caso de anulação de certos regulamentos, justificam que o Tribunal exerça o poder que lhe conferem expressamente o artigo 174.°, segundo parágrafo, do Tratado CE e o artigo 147.°, segundo parágrafo, do Tratado CEEA em caso de anulação de um regulamento, e que indique quais os efeitos do orçamento para 1995 que se devem considerar subsistentes.

45 Tendo em conta as circunstâncias especiais do caso em apreço, há que preservar os efeitos do orçamento para 1995, tal como foi publicado no *Jornal Oficial das das Comunidades Europeias,* até à data em que o mesmo orçamento seja definitivamente aprovado.

Quanto às despesas

46 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo o Parlamento sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **É anulado o acto do presidente do Parlamento Europeu, de 15 de Dezembro de 1994, que declarou definitivamente aprovado o orçamento geral da União Europeia para o exercício de 1995.**

2) **Os efeitos do orçamento para 1995, tal como foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, subsistirão até à data em que o mesmo orçamento seja definitivamente aprovado.**

3) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

4) **O Parlamento é condenado nas despesas.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sévon Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Dezembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

J. C. Rodríguez Iglesias