CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 5 de Maio de 1998 *

1. Com o presente recurso, o Parlamento Europeu pede a anulação da Decisão 96/664/CE do Conselho, de 21 de Novembro de 1996, relativa à adopção de um programa plurianual destinado a promover a diversidade linguística da Comunidade na sociedade da informação [1]. O argumento invocado respeita à base jurídica da decisão, que foi aprovada com base no artigo 130.° do Tratado. Para a instituição recorrente, a decisão também se deveria ter baseado no artigo 128.°, que diz respeito às acções comunitárias no campo cultural.

Os factos e o enquadramento normativo

2. As fases do procedimento subjacente à aprovação do acto podem ser descritas do seguinte modo. Em 8 de Novembro de 1995, a Comissão submeteu ao Conselho uma proposta de decisão relativa à adopção de um programa plurianual destinado a promover a diversidade linguística da Comunidade na sociedade da informação [2] (a seguir «programa MLIS»). Numa resolução de 21 de Junho de 1996 [3], o Parlamento defendeu que, para salientar os aspectos culturais do programa, a base jurídica da decisão deveria ter incluído, para além do artigo 130.°, o artigo 128.° do Tratado. A Comissão, todavia, manteve a sua proposta inicial quanto à escolha da base jurídica e, em 21 de Novembro de 1996, o Conselho adoptou o acto controvertido com base tão-somente no artigo 130.° O Parlamento recorreu então para o Tribunal de Justiça, pedindo a anulação da decisão.

3. Para apreciar a justeza da base jurídica do acto em exame, convém, antes de mais, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [4], examinar a sua finalidade e o seu conteúdo.

O primeiro considerando da decisão salienta que:

«... o advento da sociedade da informação proporciona à indústria, e em especial à indústria da língua, novas perspectivas de comunicação e de negócio nos mercados europeus e

* Língua original: italiano.

1 — JO L 306, p. 40.

2 — Esta proposta situava-se no âmbito do plano de acção adoptado pela Comissão em 19 de Julho de 1994, intitulado «A via europeia para a sociedade da informação — plano de acção» [COM(94) 347 final].

3 — JO C 198, p. 248.

4 — Ver, entre muitos outros, o acórdão de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, Colect., p. I-6177).

mundiais, caracterizados por uma grande diversidade linguística e cultural».

Daqui deriva a afirmação segundo a qual «a indústria e os outros operadores interessados devem elaborar soluções específicas e adequadas para ultrapassar as barreiras linguísticas e poderem, assim, beneficiar plenamente das vantagens do mercado interno e manter a sua competitividade nos mercados mundiais» [5].

O terceiro considerando põe em relevo os operadores que estão primordialmente interessados na decisão:

«... neste domínio, o sector privado é constituído principalmente por pequenas e médias empresas (PME), que enfrentam consideráveis dificuldades na abordagem de diferentes mercados linguísticos e como tal devem ser apoiadas, especialmente tendo em conta o seu papel como fonte de emprego».

O quarto considerando recorda expressamente a necessidade de:

«... estimular o emprego das tecnologias, dos instrumentos e dos métodos que reduzem o custo da transferência da informação entre as pessoas ou os dispositivos que utilizam diversas línguas, procurando simultaneamente garantir a qualidade das traduções, em especial no caso da tradução literária, domínio que requer um esforço criativo específico».

O sétimo considerando põe em relevo a necessidade de uma intervenção comunitária:

«... de acordo com a legislação comunitária, as políticas linguísticas são da responsabilidade dos Estados-Membros... todavia, a promoção do desenvolvimento dos modernos instrumentos de tratamento linguístico e da sua utilização é uma actividade na qual a acção comunitária se torna necessária para permitir obter economias de escala substanciais e a coesão entre as diferentes zonas linguísticas... as acções a empreender no plano comunitário devem ser proporcionalmente adequadas aos objectivos a atingir e limitar-se aos domínios propícios à realização de um valor acrescentado para a Comunidade».

Os considerandos sublinham, além disso, as consequências positivas que poderão resultar

5 — Segundo considerando.

da decisão para os cidadãos da Comunidade, quer sob o aspecto de um «igual acesso à informação», a qual «lhes deve ser acessível na respectiva língua» [6], quer sob o aspecto de «uma grande oportunidade de aceder à riqueza e à diversidade cultural e linguística da Europa» [7].

No preâmbulo ainda se diz que:

«as línguas que ficarem excluídas da sociedade da informação correrão o risco de marginalização de forma mais ou menos rápida» [8].

As disposições fundamentais do texto da decisão são as que constam dos artigos 1.° e 2.° O artigo 1.° está redigido da seguinte maneira:

«É adoptado um programa comunitário, cujos objectivos são os seguintes:

— aumentar a consciencialização e estimular a prestação de serviços multilingues na Comunidade que utilizem tecnologias, recursos e normas de linguagem,

— criar condições favoráveis ao desenvolvimento das indústrias da linguagem,

— reduzir os custos da transferência de informações entre línguas, tendo nomeadamente em atenção as PME,

— contribuir para a promoção da diversidade linguística na Comunidade.

Para efeitos da presente decisão, entende-se por:

a) "serviços multilingues": serviços que permitem a comunicação entre utilizadores de diferentes línguas da Comunidade;

b) "indústrias da linguagem": as empresas, instituições e profissionais que prestem ou permitam a prestação de serviços monolingues ou multilingues em áreas como a

6 — V. o décimo primeiro considerando.
7 — V. o sexto considerando.
8 — V. o décimo segundo considerando.

recuperação da informação, a tradução, a engenharia da linguagem e os dicionários electrónicos.»

A seguir, o artigo 2.° define, em pormenor, o conteúdo do programa:

«Para atingir os objectivos indicados no artigo 1.°, serão realizadas as seguintes acções, de acordo com as linhas de acção do Anexo I e os meios de execução do programa previstos no Anexo III:

— apoio à criação de uma infra-estrutura de serviços para os recursos linguísticos da Comunidade e incentivo às associações nela envolvidas,

— incentivo à utilização de tecnologias, recursos e normas da linguagem e respectiva integração em aplicações informáticas,

— promoção da utilização de instrumentos linguísticos avançados no sector público da Comunidade e dos Estados-Membros,

— medidas de acompanhamento.

Nenhuma destas acções deverá constituir uma duplicação dos esforços desenvolvidos nessas áreas, no contexto de outros programas comunitários ou nacionais já existentes.

Em todos os programas projectados, as disposições de cooperação existentes a nível nacional, comunitário e internacional em matéria de concentração de recursos no domínio da tradução, da terminologia, dos léxicos e colectâneas deverão ser tidos em conta nas medidas da Comunidade, por forma a possibilitar a utilização das estruturas existentes e a evitar a duplicação de esforços.»

O programa tem uma duração de três anos [9] e a sua execução foi confiada à Comissão [10].

4. Finalmente, as normas do Tratado que são relevantes no presente litígio são as seguintes.

9 — V. o artigo 3.°, que define ainda o montante de referência financeira para a execução do programa.

10 — V. o artigo 4.°

O artigo 128.°, inserido no título IX, relativo à cultura, está assim redigido:

«1. A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.

2. A acção da Comunidade tem por objectivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua acção nos seguintes domínios:

— melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos povos europeus;

— conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia;

— intercâmbios culturais não comerciais;

— criação artística e literária, incluindo o sector audiovisual.

3. A Comunidade e os Estados-Membros incentivarão a cooperação com os países terceiros e as organizações internacionais competentes no domínio da cultura, em especial com o Conselho da Europa.

4. A Comunidade terá em conta os aspectos culturais na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado.»

Para realizar os objectivos supracitados, o Conselho dispõe de atribuições de dois tipos: pode adoptar recomendações, «deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão» [11], ou levar a cabo «acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros» [12]. Neste último caso, o Tratado prevê o recurso ao procedimento dito de «co-decisão» descrito no artigo 189.°-B.

Em seguida, convém tomar em consideração o artigo 130.°, inserido no título XIII, relativo à indústria:

«1. A Comunidade e os Estados-Membros zelarão por que sejam asseguradas as con-

11 — Artigo 128.°, n.° 5, segundo travessão.
12 — Artigo 128.°, n.° 5, primeiro travessão.

dições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da Comunidade.

Para o efeito, e no âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a sua acção tem por objectivo:

— acelerar a adaptação da indústria às alterações estruturais;

— incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da Comunidade, e nomeadamente das pequenas e médias empresas;

— incentivar um ambiente favorável à cooperação entre empresas;

— fomentar uma melhor exploração do potencial industrial das políticas de inovação, de investigação e de desenvolvimento tecnológico.

...

3. A Comunidade contribuirá para a realização dos objectivos enunciados no n.° 1 através das políticas e acções por si desenvolvidas em aplicação de outras disposições do presente Tratado. O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, pode decidir adoptar medidas específicas destinadas a apoiar as acções empreendidas nos Estados-Membros para alcançar os objectivos enunciados no n.° 1.

...».

Questões de direito

5. A título preliminar, diga-se que o Parlamento não contesta a relevância do artigo 130.° como base jurídica do acto impugnado, mas considera que essa base não deve ser a única [13]: a essa disposição deveria ser acrescentada outra, a do artigo 128.° A questão central do presente processo consiste, portanto, em avaliar se, à luz da finalidade e do conteúdo do acto impugnado, se impunha ou não o recurso à dupla base jurídica que é indicada pela instituição recorrente.

13 — O Parlamento faz notar, todavia, que o Conselho, para acentuar os aspectos industriais do acto, recorreu de maneira imprópria a expressões como «indústrias da linguagem», cuja existência a instituição recorrente nega. O Conselho, por seu lado, replica, com toda a razão, que essa expressão, que consta do artigo 1.°, segundo parágrafo, alínea b), designa todos os operadores económicos que estão empenhados, a vários títulos, neste sector de actividade. Sector este, acrescento, cuja existência me parece difícil negar.

A este respeito, as opiniões das partes são divergentes. A resposta afirmativa do Parlamento baseia-se essencialmente no argumento de a decisão controvertida ter em vista promover a diversidade linguística, enquanto elemento essencial da cultura europeia [14]. Para o Parlamento, o aspecto cultural não é acessório ou secundário em relação ao aspecto industrial e, portanto, o acto deveria ter-se baseado igualmente no artigo 128.°

O Conselho é de opinião contrária. Embora reconheça que a promoção da diversidade linguística também tem um impacto cultural, faz notar que se trata de um efeito indirecto relativamente à finalidade imediata da decisão, que é de natureza industrial. Em suma, a incidência cultural é tão-somente reflexa e, por conseguinte, o recurso ao artigo 128.° não é necessário, a seu ver, para justificar a adopção da decisão controvertida.

6. Em meu entender, a tese do Parlamento não pode ser acolhida. Com efeito, penso que, neste caso, a «diversidade linguística» não reveste o valor cultural que lhe é atribuído pela instituição recorrente. Promover e assegurar a referida diversidade linguística tem, em si, um significado neutro; significa apenas garantir às categorias interessadas a possibilidade de se exprimirem na sua própria língua. Resta examinar se o dispositivo da decisão se inspira em finalidades culturais, no sentido de o pluralismo linguístico ter sido concebido como um elemento «do património cultural de importância europeia», nos termos do artigo 128.°, n.° 2, segundo travessão, ou se a referida diversidade linguística foi encarada nas suas aplicações comerciais: com efeito, ela representa um custo para as empresas e constitui por vezes um obstáculo à penetração nos mercados estrangeiros, sobretudo para os operadores económicos de pequena ou média dimensão.

Ora, parece-me que a decisão em análise pretendeu prosseguir a segunda finalidade, e não a primeira. O legislador partiu da consideração de que «*a indústria e os outros operadores interessados* devem elaborar soluções específicas e adequadas para ultrapassar as barreiras linguísticas e poderem, assim, *beneficiar plenamente das vantagens do mercado interno e manter a sua competitividade nos mercados mundiais*» [15]. Reconhece-se assim

14 — Na audiência, o Parlamento fez notar que as características culturais da decisão resultam, além disso, da circunstância de os recursos financeiros necessários para a sua execução terem sido inscritos no orçamento da Comissão sob a rubrica «cultura»; o Conselho não respondeu a esta observação, limitando-se a salientar a extemporaneidade da sua formulação. No entanto, o argumento do Parlamento, sem curar da sua eventual extemporaneidade, não me parece pertinente. Com efeito, não vejo como poderia a inscrição do programa em causa no orçamento da Comissão ser susceptível de modificar a apreciação, pelo Tribunal de Justiça, da base jurídica da decisão: antes de mais, no presente caso, a aprovação do orçamento é posterior à adopção do acto; além disso, nada exclui que o erro esteja na inscrição no orçamento e não na escolha da base jurídica do acto.

15 — V. o segundo considerando. O sublinhado é meu.

uma importância especial ao facto de as «pequenas e médias empresas (PME)... enfrentarem *consideráveis dificuldades na abordagem de diferentes mercados linguísticos* e como tal deverem ser apoiadas...» [16].

O acto a que nos reportamos tem, portanto, por finalidade «... estimular o emprego das *tecnologias, dos instrumentos e dos métodos que reduzem o custo da transferência da informação entre as pessoas ou os dispositivos que utilizam diversas línguas...*» [17].

Em suma, o programa comunitário inspirou-se claramente em considerações de natureza económica, como expressamente resulta, aliás, do artigo 1.° da decisão, que anuncia as suas finalidades: «aumentar a consciencialização e estimular a prestação de serviços multilingues na Comunidade que utilizem tecnologias, recursos e normas de linguagem» (primeiro travessão); «criar condições favoráveis ao desenvolvimento das indústrias da linguagem» (segundo travessão); «reduzir os custos da transferência de informações entre línguas, tendo nomeadamente em atenção as PME» (terceiro travessão).

16 — V. o terceiro considerando. O sublinhado é meu.

17 — V. o quarto considerando.

Esta conclusão é em seguida confirmada pelo artigo 2.°, que descreve as acções comunitárias que se destinam a realizar os objectivos acima descritos:

«apoio à criação de uma infra-estrutura de serviços para os recursos linguísticos da Comunidade e incentivo às associações nela envolvidas» (primeiro travessão);

«incentivo à utilização de tecnologias, recursos e normas da linguagem e respectiva integração em aplicações informáticas» (segundo travessão);

«promoção da utilização de instrumentos linguísticos avançados no sector público da Comunidade e dos Estados-Membros» (terceiro travessão);

«medidas de acompanhamento» (quarto travessão).

Trata-se, igualmente aqui, de acções técnicas destinadas a aplicações comerciais e, portanto, a facilitar a actividade das empresas à escala internacional. É, por conseguinte, neste contexto que se deve apreciar o alcance a atribuir ao quarto travessão do artigo 1.°, em que se

baseia a tese do Parlamento: «contribuir para a promoção da diversidade linguística na Comunidade» mais não significa do que garantir aos operadores económicos a possibilidade de se inserirem num mercado global, sem serem obrigados a recorrer ao uso de uma língua veicular e, assim, sem terem de suportar os consideráveis custos daí decorrentes, que afectariam negativamente a sua capacidade concorrencial. É fácil notar que nenhum aspecto de ordem cultural é aqui posto em relevo, apenas se exprimindo uma preocupação de natureza comercial: pretende-se, com efeito, pôr à disposição das pequenas e médias empresas um conjunto de instrumentos técnicos que possam permitir-lhes a penetração nos mercados estrangeiros, ultrapassando *as barreiras linguísticas. Por outras* palavras, a língua não é encarada como veículo de cultura, mas sim como suporte de intercâmbio de informações económicas, como meio de comunicação entre operadores económicos de diferentes nacionalidades.

À luz destas considerações, penso que se deve atender igualmente ao décimo segundo considerando, em que se diz que «as línguas que ficarem excluídas da sociedade da informação correrão o risco de marginalização de forma mais ou menos rápida». Este passo é recordado pelo Parlamento, que vê na protecção das línguas menos usuais um aspecto de valor claramente cultural. Sem razão, todavia: o perigo que o legislador pretendeu esconjurar é o de uma marginalização no plano comercial e não no âmbito cultural. E é por isto que foi lançada uma acção comunitária destinada a criar as condições técnicas para garantir a presença de todas as línguas no mercado.

7. Parece-me, em suma, que, na decisão impugnada, a «diversidade linguística» é encarada na óptica da integração económica, mais do que numa perspectiva cultural. Diferentemente do Parlamento, não creio que a referência à «promoção da diversidade linguística», que consta do artigo 1.°, quarto travessão, do acto impugnado, seja bastante para fazer reconduzir a decisão — como pretende o Parlamento — também ao âmbito da «conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia», na acepção do artigo 128.°, n.° 2, segundo travessão: e isto — repito — porque a língua não é tratada na decisão como um elemento do «património cultural», mas sim como um instrumento da actividade económica [18].

Com isto não pretendo excluir que o programa comunitário em análise, uma vez levado a cabo, possa vir a ter consequências no âmbito

18 — É quase ocioso fazer notar que não se pode concordar com a alegação do Parlamento segundo a qual uma parte da decisão não cabe no âmbito do artigo 130.° e carece do recurso ao artigo 128.° Mais precisamente, a instituição recorrente invoca o artigo 2.°, terceiro travessão, que menciona, entre as acções do programa, a «promoção da utilização de instrumentos linguísticos avançados no sector público da Comunidade e dos Estados-Membros». Na opinião do Parlamento, trata-se, neste caso, de uma acção que diz respeito ao sector público e que, a esse título, não cabe no âmbito de aplicação do artigo 130.°, que diz respeito, pelo contrário, tão-só ao sector privado. Mas o Conselho respondeu, com toda a razão, que a norma a que acaba de se fazer referência tem em vista assegurar «as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria» e que o bom funcionamento da administração comunitária, bem como das administrações nacionais, cabe nessas condições; além disso, a expressão «sector público» abrange não apenas as administrações em sentido estrito, mas também as empresas públicas.

cultural, e mais precisamente no plano da utilização das diferentes línguas nacionais. Por outras palavras, o resultado do programa consistirá em pôr à disposição dos operadores económicos tecnologias aplicadas ao tratamento linguístico que reduzirão os obstáculos resultantes da pluralidade das línguas. A salvaguarda das línguas menos utilizadas no âmbito das transacções comerciais internacionais estará assim igualmente facilitada, a médio ou longo prazo [19]. Todavia, como faz notar o Conselho, com toda a razão, trata-se tão-só de uma consequência indirecta, a qual, no que respeita à resolução do presente litígio, não justifica o enquadramento da decisão em exame no âmbito das acções de carácter cultural. E é este, em definitivo, o único aspecto que ora interessa. Para adoptar o acto controvertido não era necessário recorrer ao artigo 128.° O Tribunal de Justiça já esclareceu, aliás, que não é necessário recorrer a uma dupla base jurídica quando o acto a adoptar cabe no âmbito de uma disposição do Tratado e só indirectamente serve os objectivos prosseguidos por outra disposição [20]. Este princípio aplica-se, em meu entender, também ao presente caso. Para que um acto se possa basear no artigo 128.°, deve ter directa e expressamente por «objecto» as acções em matéria de cultura constantes desta disposição do Tratado.

As considerações que acabo de tecer são portanto confirmadas pelo próprio teor do artigo 128.°, n.° 4, nos termos do qual «a Comunidade terá em conta os aspectos culturais na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado». Isto demonstra que a cultura é encarada, no Tratado, como um valor, por assim dizer, transversal, que toca potencialmente todos os sectores de actividade da Comunidade. Não é, todavia, uma qualquer incidência cultural que basta para justificar o recurso ao artigo 128.° Os actos a adoptar ao abrigo desta disposição devem disciplinar *de maneira específica* intervenções de ordem cultural. Assim, o artigo 128.° não se aplica quando o acto adoptado para prosseguir determinados objectivos de uma específica acção ou política comunitária produza efeitos igualmente em matéria cultural, mas efeitos tão-somente indirectos e acessórios. A tese do Parlamento levaria a que cada acto em que se pudessem detectar aspectos de índole cultural fosse levado para o âmbito de aplicação do artigo 128.°, consequência esta que me parece ser contrária ao disposto no n.° 4 deste artigo.

8. Em conclusão, não encontro, na decisão, elementos de carácter teleológico ou atinentes ao conteúdo que sejam de molde a qualificá-la como uma acção comunitária em matéria cultural, o que implicaria portanto a aplicação do artigo 128.° no que toca à adopção do acto. A promoção da «diversidade linguística», repito, é considerada na decisão nos seus aspectos comerciais e os aspectos culturais que possam porventura existir são uma mera consequência indirecta e acessória relativamente à finalidade e ao conteúdo do acto em exame.

19 — Também se não pode excluir que haja igualmente consequências fora do estrito âmbito comercial, ainda que de modo indirecto e numa perspectiva de futuro: v. o sexto considerando, o qual salienta as oportunidades culturais que serão proporcionadas aos cidadãos europeus com o surgimento da sociedade da informação.

20 — V. o acórdão de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho (C-271/94, Colect., p. I-1689).

Conclusão

Tendo em conta tudo o que ficou exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«— negue provimento ao recurso do Parlamento Europeu;

— condene a instituição recorrente nas despesas».