RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 377/87 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico*

a) O calendário do processo orçamental

Os artigos 203.° do Tratado CEE e 177.° do Tratado CEEA [1] prevêem que o ano financeiro tem início em 1 de Janeiro e termina em 31 de Dezembro e que o processo orçamental se desenrola segundo o calendário e as etapas seguintes:

Primeira etapa:

1 de Julho-1 de Setembro: cada uma das instituições da Comunidade elabora, antes de 1 de Julho, uma previsão das suas despesas. A Comissão reúne essas previsões num anteprojecto de orçamento, que compreende uma previsão das receitas e uma previsão das despesas (artigo 203.°, n.° 2, primeiro e segundo parágrafos). A Comissão deve submeter à apreciação do Conselho o anteprojecto de orçamento, o mais tardar até 1 de Setembro do ano que antecede o da execução do orçamento (artigo 203.°, n.° 3, primeiro parágrafo).

Segunda etapa:

1 de Setembro-5 de Outubro: o Conselho aprecia o anteprojecto de orçamento. Deliberando por maioria qualificada, elabora o projecto de orçamento e transmite-o ao Parlamento Europeu (artigo 203.°, n.° 3, segundo e terceiro parágrafos). O projecto de orçamento deve ser submetido à apreciação do Parlamento Europeu o mais tardar até 5 de Outubro do ano que antecede o da execução do orçamento (artigo 203.°, n.° 4, primeiro parágrafo).

Terceira etapa:

5 de Outubro-19 de Novembro: o Parlamento aprecia o projecto de orçamento e dispõe de um prazo de 45 dias para propor modificações ao Conselho (artigo 203.°, n.° 4, segundo e terceiro parágrafos). Se, no prazo de 45 dias após a comunicação do projecto de orçamento, o Parlamento não tiver alterado o projecto de orçamento nem tiver proposto modificações, o orçamento considera-se definitivamente aprovado (artigo 203.°, n.° 4, terceiro parágrafo).

Quarta etapa:

20 de Novembro-4 de Dezembro: se o Parlamento tiver adoptado alterações ou proposto modificações ao projecto, o Conselho dispõe de um prazo de quinze dias, após comunicação pelo Parlamento do projecto de orçamento alterado ou com propostas de modificação, para apreciar as propostas e alterações do Parlamento. Se, nesse prazo, o Conselho não tiver modificado nenhuma das alterações adoptadas pelo Parlamento e tiver aceite as propostas de modificação por ele apresentadas, o orçamento considera-se definitivamente aprovado (artigo 203.°, n.° 5, terceiro parágrafo).

Se o Conselho tiver modificado uma ou várias das alterações adoptadas pelo Parlamento ou se as propostas de modificação por ele apresentadas tiverem sido rejeitadas

* Língua do processo: francês.

1 — Por razões de simplificação, adiante passa a referir-se apenas o Tratado CEE.

ou modificadas, o projecto de orçamento modificado é novamente transmitido ao Parlamento (artigo 203.°, n.° 5, quarto parágrafo).

Quinta etapa:

5-19 de Dezembro: o Parlamento dispõe de um prazo de quinze dias para fixar as despesas não obrigatórias e aprovar o orçamento. Se, dentro do mesmo prazo, o Parlamento não tiver deliberado, o orçamento considera-se definitivamente aprovado (artigo 203.°, n.° 6).

As exigências temporais impostas pelo calendário previsto no artigo 203.° para o desenrolar do processo orçamental levaram a Comissão a propor, o Conselho e o Parlamento a aceitar, em 1976, um «calendário pragmático». Esse calendário é um acordo entre estas três instituições, através do qual foi fixado, respeitando o rigor das datas previstas pelo artigo 203.° do Tratado, um calendário que permite conceder um prazo de apreciação mais longo para a primeira leitura do Parlamento, dobrar os prazos consagrados a cada uma das segundas leituras e neutralizar o tradicional mês de férias, o mês de Agosto.

b) Outras disposições do Tratado

O artigo 199.° do Tratado prevê que:

«Todas as receitas e despesas da Comunidade, incluindo as relativas ao Fundo Social Europeu, devem ser objecto de previsões para cada ano financeiro e ser inscritas no orçamento.

As receitas e despesas do orçamento devem estar equilibradas.»

Quanto às receitas do orçamento, o artigo 200.°, n.° 1, do Tratado especifica que estas «compreendem, sem prejuízo de outras receitas, as contribuições financeiras dos Estados-membros», e fixa o critério de repartição segundo a qual essas contribuições são determinadas. O n.° 3 do mesmo artigo prevê que «os critérios de repartição podem ser modificados pelo Conselho, deliberando por unanimidade».

O artigo 201.° do Tratado dispõe que:

«A Comissão analisará as condições em que as contribuições financeiras dos Estados-membros, previstas no artigo 200.°, podem ser substituídas por recursos próprios, designadamente por receitas provenientes da pauta aduaneira comum, logo que esta tenha sido definitivamente estabelecida.

Para o efeito, a Comissão submeterá propostas ao Conselho.

Após consulta do Parlamento Europeu sobre essas propostas, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode aprovar disposições cuja adopção recomendará aos Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.»

c) Os recursos próprios

Em execução do artigo 201.° do Tratado, o Conselho, por decisão de 21 de Abril de 1970, relativa à substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros por recursos próprios (JO L 94, p. 19) (adiante «decisão de 1970»), instituiu um sistema comunitário de recursos próprios. Esta decisão previa designadamente três tipos de recursos próprios: os direitos niveladores e quotizações previstos no quadro da política agrícola

comum; os direitos da pauta aduaneira comum e outros direitos estabelecidos sobre trocas comerciais com países não membros; e os recursos provenientes do imposto sobre o valor acrescentado e obtidos pela aplicação de uma taxa que não pode ultrapassar 1 % de uma matéria colectável uniformemente determinada pelos Estados-membros, segundo regras comunitárias.

A decisão de 1970 foi substituída a partir de 1 de Janeiro de 1986 pela decisão do Conselho de 7 de Maio de 1985, relativa ao sistema dos recursos próprios da Comunidade (JO L 128, p. 15; EE 01 F4 p. 99) (adiante «decisão de 1985»). Esta decisão prevê, designadamente, que as taxas aplicáveis à matéria colectável uniforme do IVA são fixadas no âmbito do processo orçamental, tendo em conta todas as outras receitas, e que essas taxas não podem ultrapassar um máximo de 1,4 %.

Na comunicação «Conseguir o Acto Único — Uma nova fronteira para a Europa» [COM(87) 100 final] e no relatório ao Conselho e ao Parlamento sobre o financiamento do orçamento da Comunidade [COM(87) 101 final] de 15 e 28 de Fevereiro de 1987, respectivamente, a Comissão apresentou um certo número de ideias e sugestões para a reforma do sistema de financiamento da Comunidade e um aumento dos recursos próprios. Em 4 de Agosto de 1987, a Comissão submeteu ao Conselho uma «proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema dos recursos próprios da Comunidade» [COM(87) 420 final, JO C 241, p. 3]. Esta proposta previa a introdução de um recurso próprio complementar baseado na diferença entre o total dos produtos nacionais brutos (PNB) e o total das matérias colectáveis uniformes do imposto sobre o valor acrescentado dos Estados-membros.

Em grande parte, as propostas da Comissão foram aceites pelo Conselho na cimeira de Bruxelas de 11 e 12 de Fevereiro de 1988.

2. *Antecedentes do litígio*

O litígio tem origem no facto de o Conselho não ter submetido ao Parlamento Europeu, antes de 6 de Outubro de 1987, um projecto de orçamento para o exercício de 1988. A Comissão elaborou, em 14 de Maio de 1987, o anteprojecto de orçamento para o referido exercício. Em 15 de Junho de 1987, transmitiu-o ao Conselho [COM(87) 240], referindo, designadamente, que esse anteprojecto se baseava nas propostas formuladas nos documentos COM(87) 100 e 101, atrás referidos, e necessitaria de um aumento dos recursos próprios da Comunidade. Além disso, a Comissão indicou que, no caso de não serem adoptadas as suas propostas sobre o futuro financiamento do orçamento comunitário, a diferença entre o limite de 1,4 % da taxa IVA fixado na decisão de 1985 e o total das necessidades do financiamento da Comunidade para 1988 deveria ser preenchida através de um acordo intergovernamental.

Nas resoluções de 23 de Outubro de 1986 sobre o financiamento futuro da Comunidade (JO C 297, p. 103), de 7 de Abril de 1987, sobre a situação orçamental com vista à preparação do orçamento das Comunidades para 1988 (JO C 125, p. 68), de 13 de Maio de 1987, relativa às questões suscitadas pela comunicação «Realizar o Acto Único» (JO C 156, p. 52) e de 18 de Junho de 1987 sobre o próximo Conselho Europeu e o financiamento futuro da Comunidade (JO C 190, p. 100), o Parlamento Europeu formulou propostas e sublinhou o interesse em encontrar uma solução para o financiamento futuro da Comunidade. Após a reunião do Conselho Europeu em Bruxelas de

29 e 30 de Junho de 1987, o Parlamento salientou, na resolução de 8 de Julho de 1987 sobre essa reunião, «que não poderá aceitar quaisquer decisões orçamentais que não cubram na totalidade as necessidades financeiras reais para 1987 e 1988».

No decurso das sessões de 23 de Julho, 17 e 18 de Setembro e 1 de Outubro de 1987, o Conselho não chegou a elaborar um projecto de orçamento para 1988. Em 6 de Outubro de 1987, o presidente do Conselho informou o presidente do Parlamento Europeu de que não tinha sido possível ao Conselho respeitar a data limite de 5 de Outubro de 1987 para submeter ao Parlamento o projecto de orçamento para 1988. Por carta de 7 de Outubro de 1987, o presidente do Parlamento Europeu convidou o Conselho, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE,

«a elaborar imediatamente um projecto de orçamento para o exercício de 1988».

Posteriormente, na sessão plenária de 15 de Outubro de 1987, o Parlamento adoptou a seguinte resolução:

«O Parlamento Europeu,

...

1) decide intentar uma acção por omissão contra o Conselho no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, caso a notificação que lhe foi transmitida no dia 7 de Outubro último pelo presidente do Parlamento, nos termos do artigo 175.°, não venha a ter seguimento;

2) considera que a omissão do Conselho ultrapassa a não apresentação em tempo útil do projecto de orçamento para o exercício de 1988; tenciona, desde já, pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a omissão do Conselho, quanto ao fundo, perante as obrigações dos tratados, designadamente em relação à adopção em tempo útil das decisões necessárias para assegurar o financiamento integral das políticas comunitárias;

3) encarrega o seu presidente de tomar as medidas necessárias para dar seguimento a esta decisão.»

Na sequência do Conselho Europeu de Copenhaga de 4 e 5 de Dezembro de 1987, durante o qual não foi adoptada qualquer decisão relativamente ao orçamento para 1988 ou ao seu financiamento, a impossibilidade de adoptar um projecto de orçamento foi confirmada oficialmente na sessão do Conselho de 9 de Dezembro seguinte.

Reconhecendo essa situação, o Parlamento Europeu adoptou em 16 de Dezembro de 1987 a seguinte resolução:

«O Parlamento Europeu,

...

6) solicita ao seu presidente que proponha, de acordo com a resolução de 15 de Outubro de 1987, uma acção por omissão contra o Conselho relativamente à não apresentação do projecto de orçamento para 1988; refere que o facto de não se ter estabelecido um projecto de orçamento para 1988 é uma consequência directa do facto de o Conselho não ter tomado as decisões necessárias para assegurar um financiamento adequado das políticas comunitárias; tenciona chamar a atenção para esta perspectiva mais ampla no âmbito da acção que vai intentar no Tribunal de Justiça contra o Conselho.»

3. *Processo*

O requerimento introdutório foi registado na Secretaria do Tribunal em 18 de Dezembro de 1987.

A fase escrita do processo teve tramitação normal, embora o Parlamento tenha renunciado à réplica.

Por carta de 22 de Dezembro de 1987, o Parlamento requereu que o processo fosse julgado prioritariamente, ao abrigo do artigo 55.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento Processual, dada a inexistência de um projecto de orçamento para o exercício de 1988. O presidente do Tribunal deferiu o pedido.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia; no entanto, convidou o Parlamento a responder a algumas perguntas no decurso da audiência.

II — Pedidos das partes

O *Parlamento Europeu, demandante,* conclui, nos termos do seu requerimento, pedindo que o Tribunal se digne:

1) condenar o Conselho de Ministros da Comunidade por não ter submetido à apreciação do Parlamento Europeu, o mais tardar até 5 de Outubro de 1987, nos termos do n.° 4 do artigo 203.° CEE, o projecto de orçamento geral das Comunidades relativo ao exercício de 1988, que deveria ter elaborado em conformidade com as disposições do Tratado CEE, nomeadamente do artigo 199.°;

2) condenar o Conselho nas despesas.

O *Conselho das Comunidades Europeias, demandado,* conclui, nos termos da sua defesa, pedindo que o Tribunal se digne:

1) rejeitar a acção por inadmissível;

2) subsidiariamente, negar provimento à acção;

3) condenar o demandante nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

Quanto à admissibilidade

O *Parlamento* observa que, nos termos do artigo 175.°, segundo parágrafo, do Tratado, o Conselho «foi previamente convidado a agir» por carta de 7 de Outubro de 1987. Na sua declaração perante a assembleia plenária do Parlamento de 13 de Outubro, o próprio presidente do Conselho o reconheceu, ao declarar: «O presidente do Parlamento Europeu... intimou o Conselho, nos termos do artigo 175.° do Tratado, a elaborar um orçamento o mais rapidamente possível». O Parlamento refere de seguida que o Conselho não tomou posição sobre esse convite a agir. Por conseguinte, considera a sua acção admissível.

O *Conselho* reconhece não ter tomado posição, na acepção do artigo 175.° do Tratado, sobre o convite a agir. Afirma que não é a inexistência de um projecto de orçamento mas sim a inexistência do próprio orçamento para um determinado exercício que pode, em certas circunstâncias, justificar a declaração de uma omissão. A elaboração pelo Conselho de um projecto de orçamento

não constitui, no entanto, um acto definitivo mas simplesmente uma fase, e nem sequer a fase inicial, de um processo complexo. Resulta, nomeadamente, do artigo 203.°, n.° 7, do Tratado, segundo o qual «o presidente do Parlamento Europeu declarará verificado que o orçamento se encontra definitivamente aprovado», que o orçamento continua em preparação enquanto o processo orçamental não estiver terminado. Deste ponto de vista, é significativo o facto de o orçamento e a declaração do presidente do Parlamento serem publicados no Jornal Oficial, enquanto que o projecto de orçamento o não é.

Por conseguinte, o Conselho requer que a acção seja declarada inadmissível com fundamento em que a não elaboração de um projecto de orçamento o mais tardar até 5 de Outubro não constitui «uma abstenção de se pronunciar» na acepção do artigo 175.° do Tratado.

Quanto ao mérito

O *Parlamento* observa, em primeiro lugar, que o calendário do processo orçamental previsto no artigo 203.° deve ser considerado e interpretado no seu todo. Resulta do processo de aprovação do orçamento, e, designadamente, do artigo 203.°, n.° 4, que prevê que a primeira leitura parlamentar do orçamento começa a 5 de Outubro e expira imperativamente 45 dias depois, que a data de 5 de Outubro é uma data capital; marca o ponto de partida de um processo que permite às Comunidades funcionar normalmente, com base num orçamento regularmente adoptado, desde o início do exercício em causa.

O *Conselho* afirma que a data de 5 de Outubro, prevista no artigo 203.°, n.° 3, primeiro parágrafo, bem como as outras datas previstas nesse artigo, representam um calendário indicativo. Em primeiro lugar, uma obrigação absoluta de elaborar o projecto de orçamento antes de 5 de Outubro de cada ano seria irrealista; a elaboração desse projecto não constitui uma rotina administrativa mas um acto de significado altamente político, influenciado pela situação política geral da Comunidade e com impacto nesta. Seguidamente, o artigo 203.°, quando prevê um prazo rigoroso, prevê também as consequências jurídicas da ultrapassagem desse prazo (n.° 4, terceiro parágrafo; n.° 5, terceiro parágrafo, n.° 6). Finalmente, o próprio Tratado, ao prever o sistema de «duodécimos provisórios», reconhece que o orçamento não estará sempre aprovado no início do ano financeiro. Aliás, o poder do Parlamento de rejeitar o orçamento não é compatível com uma interpretação do artigo 203.° no sentido de que este impõe um calendário rígido nas fases iniciais do processo orçamental; com efeito, esse poder do Parlamento pode ter como consequência que o ano financeiro se inicie na ausência de orçamento.

O *Parlamento* observa em segundo lugar que o Conselho deveria ter elaborado até 5 de Outubro um projecto de orçamento que estivesse de acordo com os princípios expressos no artigo 199.° do Tratado e que o Conselho não pode invocar qualquer justificação para não o ter feito. Neste aspecto, o Parlamento refere que o projecto de orçamento é um orçamento virtual a partir do momento em que lhe é transmitido, e isto porque, designadamente, nos termos do artigo 203.° do Tratado o orçamento considera-se definitivamente aprovado se o Parlamento, no prazo de 45 dias, não o tiver alterado nem proposto modificações. Portanto, em conformidade com o artigo 199.° do Tratado, o Conselho estava obrigado a elaborar um projecto de orçamento que incluísse todas as despesas e a equilibrar essas despesas com receitas correspondentes. Além disso, o artigo 203.°, n.° 10, do Tratado prevê que «cada instituição exercerá os

poderes que lhe são atribuídos pelo presente artigo, no respeito pelas disposições do Tratado..., nomeadamente em matéria de recursos próprios das Comunidades e de equilíbrio entre as receitas e as despesas». Ora, na opinião do Parlamento, as dificuldades em equilibrar as receitas e as despesas do exercício de 1988 não eram insuperáveis. Em primeiro lugar, o Conselho poderia ter adoptado a tempo as disposições necessárias para aumentar os recursos próprios da Comunidade, nos termos do artigo 201.° do Tratado. Em segundo lugar, o Conselho poderia ter obtido, como a Comissão tinha assinalado no seu anteprojecto de orçamento, um acordo intergovernamental. Em terceiro lugar, o Conselho poderia ter recorrido às contribuições nacionais aplicando o artigo 200.°, n.° 3, do Tratado. Na opinião do Parlamento, este artigo continua aplicável, em coexistência com o sistema dos recursos próprios da Comunidade. Finalmente, o Parlamento refere que o Conselho poderia ter invocado o princípio da continuidade, ao qual o Tribunal fez referência, designadamente, no acórdão de 14 de Dezembro de 1971 (Comissão/França, 7/71, Recueil, p. 1003) e o dever de cooperação dos Estados-membros, nos termos do artigo 5.° do Tratado.

O *Conselho* afirma que o Parlamento faz uma interpretação errada do artigo 199.°, primeiro parágrafo, do Tratado; a questão de saber se o orçamento inclui as previsões de todas as receitas e de todas as despesas, e se estas estão equilibradas, só pode ser apreciada em relação a um projecto de orçamento já elaborado.

Neste aspecto, o Conselho refere, em primeiro lugar, que o Tribunal declarou no acórdão de 3 de Julho de 1986 (Conselho/Parlamento, 34/86, Colect. p. 2155), «que não compete ao Tribunal, mas ao Conselho e ao Parlamento, agindo concertadamente, determinar as exigências que situações particulares, como a adesão de novos Estados-membros ou a reabsorção do "peso do passado", colocam ao orçamento das Comunidades»; esta consideração implica que compete à autoridade orçamental, e só a ela, distinguir entre as despesas necessárias para um dado exercício e as que podem ser adiadas. Em segundo lugar, ao tentar qualificar como violação do artigo 199.° o facto de não ter adoptado as disposições necessárias para aumentar os recursos próprios, o Parlamento não teve em conta a separação entre as competências legislativas e orçamentais. No sistema institucional da Comunidade, compete ao legislador comunitário prever os recursos e elaborar a base legal das despesas, enquanto que compete à autoridade orçamental determinar, para um dado exercício, o nível e a repartição adequados das despesas em função das receitas disponíveis.

Quanto aos diferentes argumentos invocados pelo Parlamento para sustentar que o Conselho poderia muito bem ter elaborado um projecto de orçamento que cobrisse todas as receitas e despesas da Comunidade para o ano de 1988, o Conselho fez as observações que se seguem. O seu dilema foi que, quaisquer que pudessem ser as decisões a tomar sobre os aspectos particulares do anteprojecto de orçamento apresentado pela Comissão, era claro que as despesas «previsíveis» para 1988 excederiam as receitas disponíveis segundo a decisão de 1985, considerando a taxa máxima de 1,4 % dos recursos próprios provenientes do IVA. Um projecto de orçamento elaborado dentro desse limite de 1,4 % e que incluísse uma declaração de intenção de elaborar um projecto de orçamento suplementar no decurso do exercício de 1988, a partir da entrada em vigor de uma nova decisão sobre os recursos pró-

prios, poderia ter sido rejeitado pelo Parlamento com fundamento em que essa forma de proceder seria contrária ao princípio da anualidade. Também não foi possível adoptar uma decisão sobre os recursos próprios em sincronia com o calendário para a adopção definitiva do orçamento para 1988; com efeito, o processo previsto pelo artigo 201.° demora mais de seis meses. Ora, a proposta da Comissão de nova decisão em matéria de recursos próprios foi transmitida ao Conselho em 4 de Agosto; o Parlamento Europeu deu parecer apenas em 18 de Novembro de 1987, e o Comité Económico e Social em 27 de Janeiro de 1988. Um acordo intergovernamental sobre uma forma provisória de financiar as despesas, tal como foi pensado pela Comissão, seria dificilmente imaginável antes de existir um acordo de princípio sobre os diferentes elementos da proposta da Comissão sobre os recursos próprios.

Finalmente, o Conselho contesta que fosse possível superar estas dificuldades recorrendo ao artigo 200.°, n.° 3. O sistema das contribuições financeiras dos Estados-membros previsto por este artigo não pode ser aplicado paralelamente ao sistema dos recursos próprios. Na opinião do Conselho, a coexistência destes dois sistemas seria incompatível com o objectivo do artigo 201.° do Tratado, que não é o de fornecer simplesmente uma fonte suplementar de receitas. Essa coexistência seria também incompatível com o tecto IVA de 1,4 %, imposto pela decisão de 1985. Finalmente, a intenção confessada das instituições da Comunidade de substituir completamente as contribuições nacionais por recursos próprios vai contra a coexistência dos dois sistemas. Esta intenção resulta claramente das decisões de 1970 e 1985 relativas aos recursos próprios, que prevêem que «o orçamento das Comunidades é, sem prejuízo das outras receitas, integralmente financiado por recursos próprios das Comunidades». Parece excluído considerar que as contribuições nacionais previstas no artigo 200.° do Tratado possam incluir-se na categoria de «outras receitas».

Na audiência, o Conselho esclareceu que, no entanto, não invoca a força maior provocada pelas dificuldades que o impediram de elaborar um projecto de orçamento no prazo fixado.

T. Koopmans
Juiz relator