ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (terceira secção)

30 de Setembro de 2010 *

No processo C-132/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 6 de Abril de 2009,

Comissão Europeia, representada por J.-P. Keppenne e B. Eggers, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por J.-C. Halleux, na qualidade de agente,

demandado,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász (relator), G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,
secretário: R. Grass,

visto o processo escrito,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Junho de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça se digne declarar que, ao recusar-se a assumir as despesas com mobiliário e material didáctico para as Escolas Europeias, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Acordo de Instalação concluído em 12 de Outubro de

1962 entre o Conselho Superior da Escola Europeia e o Governo do Reino da Bélgica (a seguir «acordo de instalação»), lido em conjugação com o artigo 10.º CE.

Quadro jurídico

Estatuto das Escolas Europeias

2 Aquando da sua criação, as Escolas Europeias regiam-se por dois instrumentos, a saber, por um lado, o Estatuto da Escola Europeia, assinado no Luxemburgo, em 12 de Abril de 1957 (*Recueil des traités des Nations unies,* vol. 443, p. 129, a seguir «Convenção de 1957»), e, por outro, o Protocolo relativo à criação de Escolas Europeias, celebrado em aplicação do Estatuto da Escola Europeia, assinado no Luxemburgo, em 13 de Abril de 1962 (*Recueil des traités des Nations unies,* vol. 752, p. 267, a seguir «Protocolo de 1962»). Ambos os instrumentos foram concluídos entre os seis Estados-Membros que estão na origem das Comunidades Europeias.

3 O Conselho Superior da Escola Europeia (a seguir «Conselho Superior»), instituído pelo artigo 7.º da Convenção de 1957, é constituído, por força do artigo 8.º desta última, pelo ministro ou pelos ministros competentes de cada uma das partes contratantes. Nos termos do artigo 9.º deste diploma, o Conselho Superior assegura a aplicação da Convenção e dispõe, para esse efeito, dos poderes necessários em matéria pedagógica, orçamental e administrativa. O Conselho Superior aprova, de comum acordo, o Regulamento Geral da Escola. Nos termos do artigo 28.º da referida Convenção, o Conselho Superior pode negociar com o governo do Estado onde se

encontra estabelecida a escola qualquer acordo complementar para assegurar a esta última as melhores condições materiais e morais de funcionamento.

4 A Convenção de 1957 e o Protocolo de 1962 foram anulados e substituídos pela Convenção relativa ao Estatuto das Escolas Europeias, concluída no Luxemburgo, em 21 de Junho de 1994 (JO L 212, p. 3, a seguir «Convenção de 1994»), em conformidade com o artigo 34.º desta Convenção, actualmente em vigor. A Convenção de 1994 foi concluída pelos Estados-Membros e pelas Comunidades, as quais foram habilitadas, para o efeito, pela Decisão 94/557/CE, Euratom, do Conselho, de 17 de Junho de 1994, que autorizou a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica a assinar e a concluir a Convenção relativa ao Estatuto das Escolas Europeias (JO L 212, p. 1).

5 Segundo o artigo 34.º, quarto parágrafo, da Convenção de 1994, as referências constantes dos actos relativos às escolas anteriores à adopção desta Convenção devem ser entendidas como sendo feitas aos artigos correspondentes desta.

6 O âmbito de aplicação da Convenção de 1994 é extensível às escolas enumeradas no seu anexo I, entre as quais figuram as Escolas Europeias de Bruxelas I, Bruxelas II e Bruxelas III assim como a de Mol (Bélgica).

7 Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, da referida Convenção, antes da abertura de uma nova escola no território de um Estado-Membro, deverá ser concluído um acordo entre o Conselho Superior e o Estado-Membro de acolhimento, relativo à disponibilização não remunerada e à manutenção de instalações adaptadas às necessidades da nova escola.

8 O artigo 6.º, segundo parágrafo, da Convenção de 1994 prevê que, no que se refere aos seus direitos e obrigações, as escolas são consideradas em todos os Estados-Membros, sob reserva das disposições específicas dessa Convenção, como estabelecimentos escolares regidos pelo direito público.

9 Em conformidade com o artigo 10.º, primeiro parágrafo, da Convenção de 1994, o Conselho Superior, constituído nomeadamente por um representante de nível ministerial de cada Estado-Membro e por um membro da Comissão, assegura a aplicação da mesma e dispõe, para o efeito, dos poderes de decisão necessários em matéria pedagógica, orçamental e administrativa e para a negociação dos acordos referidos nos artigos 28.º a 30.º da referida Convenção.

10 Nos termos do artigo 25.º da Convenção de 1994, o orçamento das escolas é financiado, nomeadamente, por contribuições dos Estados-Membros, através da manutenção das remunerações pagas aos professores destacados ou afectos e, se necessário, sob a forma de uma contribuição financeira, assim como pela contribuição das Comunidades, destinada a cobrir a diferença entre o montante global das despesas das escolas e o total das outras receitas.

11 Segundo o artigo 26.º da Convenção de 1994, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem competência exclusiva para decidir sobre qualquer litígio entre as partes contratantes, respeitante à interpretação e à aplicação da referida Convenção, que não tenha podido ser sanado no Conselho Superior.

12 Segundo o artigo 30.º da referida Convenção, o Conselho Superior pode negociar com o governo do país onde se encontra estabelecida a escola qualquer acordo complementar para assegurar a essa escola as melhores condições de funcionamento.

13 O artigo 33.º, primeiro e segundo parágrafos, da Convenção de 1994 prevê, nomeadamente, que esta última é ratificada pelos Estados-Membros, partes contratantes, de acordo com as respectivas normas constitucionais, e entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito de todos os instrumentos de ratificação pelos Estados-Membros, bem como dos actos de notificação da conclusão pelas Comunidades.

14 É pacífico que a Convenção de 1994 entrou em vigor a 1 de Outubro de 2002.

Acordo de Instalação

15 O Acordo de Instalação, aprovado pela Lei belga de 8 de Novembro de 1975 (*Moniteur belge* de 7 de Fevereiro de 1976, p. 1415), foi concluído para assegurar às Escolas Europeias de Bruxelas e de Mol as melhores condições materiais e morais de funcionamento, em conformidade com o artigo 28.º da Convenção de 1957.

16 O capítulo I do acordo de instalação, com a epígrafe «Edifícios e equipamento das escolas», prevê, no seu artigo 1.º:

«O Governo do Reino da Bélgica compromete-se a pôr à disposição das escolas os edifícios necessários à sua actividade, que respondam aos objectivos que se fixaram os governos signatários do Protocolo relativo à criação de Escolas Europeias.

O governo fará a manutenção desses edifícios e segurá-los-á de acordo com as normas que regem os imóveis da propriedade do Estado belga.

O governo compromete-se a equipar as referidas escolas com mobiliário e material didáctico, segundo os critérios aplicados aos seus próprios estabelecimentos.»

Procedimento pré-contencioso

17 Na carta de notificação para cumprir, datada de 17 de Outubro de 2007, a Comissão censurava o Reino da Bélgica por ter violado as disposições do acordo de instalação e do artigo 10.º CE, ao recusar-se, por um lado, desde 1995, a financiar o primeiro equipamento de mobiliário e de material didáctico das Escolas Europeias instaladas no seu território, e, por outro, desde 1989, a pagar um subsídio anual de funcionamento e de equipamento destinado a cobrir as despesas correntes das Escolas Europeias estabelecidas no seu território.

18 Não ficando convencida com a resposta dada pelo Reino da Bélgica à referida carta de notificação para cumprir, a Comissão emitiu, em 26 de Junho de 2008, um parecer fundamentado, convidando este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para cumprir o referido parecer no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

19 Não tendo o Reino da Bélgica tomado as medidas prescritas no prazo fixado, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

20 Por requerimento de 23 de Junho de 2010, a Comissão pediu a reabertura da fase oral do processo.

21 O Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou, ainda, a pedido de uma das partes, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que a causa deve ser decidida com base num argumento que não foi debatido entre as partes (acórdão de 29 de Junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, ainda não publicado na Colectânea, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

22 No seu pedido, a Comissão alega que as conclusões do advogado-geral se fundaram em argumentos que não foram debatidos no Tribunal de Justiça. Por um lado, a Comissão defende que, durante o processo, não teve oportunidade de se pronunciar sobre o fundamento de incompetência decorrente das referidas conclusões, segundo o qual a cláusula compromissória estipulada no artigo 26.º da Convenção de 1994 exclui a aplicação do artigo 226.º CE. Por outro lado, a Comissão salienta que as conclusões do advogado-geral propõem uma interpretação restritiva do artigo 10.º CE, interpretação sobre a qual também não teve oportunidade de se pronunciar durante o processo.

23 O Tribunal de Justiça considera que dispõe, no caso em apreço, de todos os elementos necessários para decidir o litígio que lhe foi submetido e que este não deve ser examinado à luz de argumentos que não foram perante si debatidos.

24 Por conseguinte, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

Argumentos das partes

25 O Reino da Bélgica contesta a competência do Tribunal de Justiça para decidir sobre qualquer litígio respeitante ao acordo de instalação. Alega que, para justificar a propositura de uma acção por incumprimento com fundamento no artigo 226.º CE, é necessário que a Comissão prove a violação de uma disposição de direito comunitário ou de um acordo em que a Comunidade Europeia seja parte, ou, ainda, a existência de uma cláusula atributiva de competência.

26 Ora, segundo o Reino da Bélgica, no caso em apreço, não há violação de uma disposição de direito comunitário, dado que não há violação das disposições do Tratado CE, nem dos seus anexos, nem infracções ao direito comunitário derivado. Este Estado-Membro defende que o acordo de instalação não é um acordo em que a Comunidade seja parte e que não existe nenhuma cláusula atributiva de competência.

27 O Reino da Bélgica precisa que o acordo de instalação é distinto da Convenção de 1994 e que apenas esta última prevê, no seu artigo 26.º, tal cláusula atributiva de competência. Considera que o acordo de instalação não pode ser considerado um acto derivado da Convenção de 1994 e que o facto de a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) ter sido membro do Conselho Superior, com direito de voto, uma vez que este último dispõe de personalidade jurídica internacional distinta da da CECA, não significa que esta última seja parte contratante do acordo de instalação concluído entre o Conselho Superior e o Governo belga.

28 Além disso, se, como pretende a Comissão, a CECA, na qualidade de membro do Conselho Superior, com direito de voto, fosse parte contratante do acordo de instalação, o mesmo aconteceria com o Reino da Bélgica, na qualidade de membro deste mesmo Conselho. Nestas condições, esse Estado-Membro teria celebrado um contrato consigo mesmo, o que é impossível, em conformidade com um princípio geral de direito.

29 Acresce que este Estado-Membro alega que o acto pelo qual concluiu tal acordo apenas colhe a sua força vinculativa da soberania do Estado belga.

30 A Comissão rejeita esta interpretação por duas razões.

31 Em primeiro lugar, recorda que a petição não se refere apenas ao acordo de instalação, mas também ao artigo 10.º CE, lido em conjugação com o referido acordo.

32 Em segundo lugar, a Comissão defende que o acordo de instalação faz incontestavelmente parte do direito comunitário, independentemente do artigo 10.º CE, uma vez que deve ser considerado um acto derivado da Convenção de 1994 e esta última faz parte do direito comunitário.

33 Assinala que, de acordo com jurisprudência assente, no que respeita a disposições da competência da Comunidade, os acordos concluídos por esta, pelos seus Estados-Membros e por Estados terceiros gozam, na ordem jurídica comunitária, do mesmo estatuto que os acordos puramente comunitários e que a Convenção de 1994 foi concluída entre a Comunidade e os seus Estados-Membros.

34 A Comissão recorda que o acordo de instalação foi, na sua génese, um acto derivado da Convenção de 1957 e que, já em 1962, a Alta Autoridade da CECA era membro do Conselho Superior, com direito de voto. Por conseguinte, entende que esta última deve ser considerada parte contratante do acordo de instalação. A Comissão esclarece que se substituiu à Alta Autoridade da CECA, aquando da assinatura do tratado de fusão de 8 de Abril de 1965, e que o objectivo da Convenção de 1994 era consolidar o acervo da Convenção de 1957 e reforçar o papel das Comunidades como partes contratantes. A Comissão conclui, por isso, que, tendo em conta o facto de que o acordo de instalação foi adoptado com fundamento no artigo 28.º da Convenção de 1957 e que a Convenção de 1994 também prevê acordos de instalação, o acordo de instalação faz parte dos direitos e obrigações que as Comunidades subscreveram em 1994.

Apreciação do Tribunal de Justiça

35 Importa recordar que uma acção deve ser examinada apenas à luz dos pedidos formulados na petição inicial (acórdãos de 6 de Abril de 2000, Comissão/França, C-256/98, Colect., p. I-2487, n.º 31, e de 4 de Maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, Colect., p. I-3969, n.º 61).

36 Importa igualmente recordar que, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento de Processo deste último, compete à Comissão indicar, nos pedidos da petição apresentada nos termos do artigo 226.º CE, as acusações exactas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar (acórdãos de 31 de Março de 1992, Comissão/ /Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.º 17, e de 15 de Junho de 2006, Comissão/ /França, C-255/04, Colect., p. I-5251, n.º 24).

37 Esses pedidos devem ser formulados de forma inequívoca, a fim de o Tribunal de Justiça não correr o risco de decidir *ultra petita* ou de se abster de decidir quanto a um pedido (acórdãos de 20 de Novembro de 2003, Comissão/França, C-296/01, Colect., p. I-13909, n.º 121, e de 15 de Junho de 2006, Comissão/França, já referido, n.º 24).

38 No caso em apreço, importa declarar que a única acusação referida na conclusão da petição inicial é relativa à pretensa violação das obrigações que incumbem ao Reino da Bélgica por força do acordo de instalação, lido em conjugação com o artigo 10.º CE.

39 É certo que o artigo 10.º CE é referido duas vezes nos fundamentos da referida petição. A Comissão observa que a atitude das autoridades belgas compromete o sistema de financiamento da Comunidade e de repartição dos encargos financeiros entre Estados-Membros e, portanto, viola o referido artigo, indicando que as consequências desta atitude são prejudiciais. A Comissão acrescenta que as obrigações do Reino da Bélgica resultantes do acordo de instalação devem ser interpretadas à luz do princípio da boa fé, o qual faz parte do artigo 10.º CE e do direito internacional geral.

40 Todavia, resulta da petição inicial que a pretensa violação do artigo 10.º CE pelo Reino da Bélgica apenas apresenta um carácter acessório em relação ao incumprimento alegado, que se refere ao acordo de instalação. Com efeito, segundo a Comissão, o não respeito, pelo Reino da Bélgica, das suas obrigações decorrentes do acordo de instalação acarreta igualmente uma violação do artigo 10.º CE.

41 Além disso, a Comissão refere expressamente na réplica que nunca invocou no presente processo o artigo 10.º CE, *per se*, isto é, independentemente do acordo de instalação.

42 Nestas condições, a eventual incompetência do Tribunal de Justiça para declarar, com fundamento no artigo 226.º CE, a violação das obrigações decorrentes do acordo de instalação para o Reino da Bélgica acarretaria necessariamente a inadmissibilidade da acção na sua íntegra.

43 No que se refere às convenções internacionais em geral, importa salientar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se a Comunidade não é parte contratante numa convenção, o Tribunal de Justiça não é, em princípio, competente para interpretar, no âmbito de um pedido de decisão prejudicial, as disposições da referida convenção (v. acórdão de 27 de Novembro de 1973, Vandeweghe e o., 130/73, Recueil, p. 1329, n.º 2, Colect., p. 515; despacho de 12 de Novembro de 1998, Hartmann, C-162/98, Colect., p. I-7083, n.º 9; acórdãos de 22 de Outubro de 2009, Bogiatzi, C-301/08, Colect., p. I-10185, n.º 24; e de 4 de Maio de 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, Colect., p. I-4107, n.º 61).

44 No que se refere especificamente à Convenção de 1957, importa recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu que não é competente para se pronunciar sobre a interpretação desta nem sobre as obrigações que dela decorrem para os Estados-Membros, na medida em que, apesar de esta Convenção apresentar ligações com a Comunidade e com o funcionamento das suas instituições, se trata de uma convenção internacional concluída pelos Estados-Membros, que não é parte integrante do direito comunitário (v. acórdão de 15 de Janeiro de 1986, Hurd, 44/84, Colect., p. 29, n.ºs 20 a 22).

45 Como salienta o advogado-geral no n.º 46 das suas conclusões, esta apreciação não se pode limitar ao contexto processual do processo que deu origem ao acórdão Hurd, já referido, no qual o Tribunal de Justiça era chamado a decidir a título prejudicial, mas aplica-se também a um processo previsto no artigo 226.º CE, cujo objecto apenas pode ser o incumprimento, por um Estado-Membro, de uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

46 Com efeito, resulta do preâmbulo do acordo de instalação que este se funda no artigo 28.º da Convenção de 1957 que atribui ao Conselho Superior o poder de negociar com o governo do Estado-Membro da instalação qualquer acordo complementar para assegurar às Escolas Europeias as melhores condições materiais e morais de funcionamento. Daqui resulta que o regime previsto neste acordo é a continuidade do previsto na Convenção de 1957.

47 A tese da Comissão de que a CECA, e, de seguida, a Comunidade, deve ser considerada parte contratante no acordo de instalação, dado que a Alta Autoridade da CECA era membro do Conselho Superior, com direito de voto, que a Comissão veio a substituir, não infirma a declaração efectuada no número anterior e, portanto, esta tese deve ser rejeitada.

48 Com efeito, nada indica que a possibilidade de atribuição, prevista na Convenção de 1957 pelas partes contratantes, à Alta Autoridade da CECA, do direito de participação no Conselho Superior, enquanto membro deste com direito de voto, direito exercido ulteriormente pela referida Alta Autoridade, tivesse por consequência que os signatários do acordo de instalação pretendessem atribuir à CECA o estatuto de parte contratante nesse acordo, como aliás sustenta o Reino da Bélgica, que é uma das partes no acordo de instalação.

49 Assim, não se pode defender que a Comunidade se encontre implicada, na qualidade de parte contratante, no acordo de instalação e que, portanto, este último crie direitos e obrigações em relação a esta.

50 Quanto à outra tese da Comissão, segundo a qual o acordo de instalação faz parte integrante dos direitos e obrigações que as Comunidades subscreveram em 1994, também não pode ser acolhida. Esta tese resulta do facto de a Convenção de 1994, que foi concluída e aprovada pelas Comunidades, ter como objectivo consolidar o acervo da Convenção de 1957 e da circunstância de a Convenção de 1994 prever acordos de instalação.

51 A este respeito, importa observar que nem a consolidação alegada do acervo da Convenção de 1957 pela Convenção de 1994, que, aliás, entrou em vigor apenas em 1 de Outubro de 2002, nem a referência feita por esta última aos acordos de instalação podem alterar, a título retroactivo, a natureza jurídica do acordo de instalação, que é um acordo internacional concluído entre o Conselho Superior e o governo de um único Estado-Membro.

52 No que diz respeito à aplicação eventual da cláusula compromissória constante do artigo 26.º da Convenção de 1994, importa declarar que uma acção por incumprimento na acepção do Tratado CE e da jurisprudência do Tribunal de Justiça apenas pode ser intentada com fundamento no artigo 226.º CE, o que foi, aliás, efectivamente o caso no presente processo.

53 Nestes termos, impõe-se declarar que o Tribunal de Justiça não é competente para julgar a acção da Comissão, intentada com fundamento no artigo 226.º CE, que tem por objecto o facto de o Reino da Bélgica, alegadamente, não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do acordo de instalação, lido em conjugação com o artigo 10.º CE.

Quanto às despesas

54 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino da Bélgica pedido a condenação da Comissão e tendo esta última sido vencida, há que a condenar nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) O Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para julgar a acção da Comissão Europeia, intentada com fundamento no artigo 226.º CE, que tem por objecto o facto de o Reino da Bélgica, alegadamente, não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do Acordo de Instalação concluído em 12 de Outubro de 1962 entre o Conselho Superior da Escola Europeia e o Governo do Reino da Bélgica, lido em conjugação com o artigo 10.º CE.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.

Assinaturas