CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 25 de Abril de 1991 *

Sumário

A — Factos I-5666

I — Processo C-213/88 ..... I-5666

II — Processo C-39/89 ..... I-5667

B — Tomada de posição I-5670

I — Quanto à admissibilidade I-5670

1. Processo C-213/88 ..... I-5670

2. Processo C-39/89 ..... I-5672

II — Quanto ao mérito I-5675

1. As normas de competência aplicáveis à questão da sede I-5675

a) Quanto à evolução até 1981 ..... I-5675

b) Acórdão no processo 230/81 ..... I-5676

c) Acórdão no processo 108/83 ..... I-5677

d) Acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86 ..... I-5678

e) Resumo da jurisprudência I-5678

2. Processo C-213/88 ..... I-5679

a) A decisão de 1 e 2 de Junho de 1988 ..... I-5679

— O serviço central de imprensa I-5680

* Língua original: alemão.

— O sector de língua portuguesa I-5682

b) A decisão de 15 de Junho de 1988 ..... I-5683

3. Processo C-39/89 ..... I-5685

C — Conclusão I-5689

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Factos

1. Nos processos apensos que aguardam decisão trata-se, mais uma vez, de questões de apreciação de medidas do Parlamento Europeu na zona limite do poder de organização interna, por um lado, e de decisões de princípio com efeitos práticos em antecipação à questão da sede das instituições, por outro. Os problemas relativos à sede e aos locais de trabalho do Parlamento Europeu deram já, várias vezes, causa a processos perante este Tribunal [1].

I — *Processo C-213/88*

2. No processo C-213/88, o Governo luxemburguês interpõe recurso de anulação, apoiado nos artigos 31.° e 38.° do Tratado CECA, 173.° do Tratado CEE e 146.° do CEEA.

3. O Governo luxemburguês impugna decisões da Mesa do Parlamento Europeu de 1, 2 e 15 de Junho de 1988. Segundo as afirmações do Parlamento Europeu tais decisões apenas se tornam vinculantes através da aprovação da acta na sessão seguinte. As decisões aqui em questão foram aprovadas na sessão da Mesa de 15 de Junho e 6 de Julho de 1988.

4. As decisões em litígio têm, no essencial, o seguinte conteúdo:

5. a) Na decisão de 1 e 2 de Junho de 1988 a Mesa aprova um relatório do grupo *ad hoc* «Informação», em que eram propostas medidas para o reforço dos serviços de informação em Bruxelas e encarrega ao mesmo tempo o Secretariado-Geral da execução das propostas.

6. O Governo luxemburguês fica especialmente chocado com a *instalação do serviço central de imprensa em Bruxelas* como serviço

1 — Ver acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento Europeu (230/81, Recueil, p. 255); ver também acórdão de 10 de Abril de 1984, Luxemburgo/Parlamento Europeu (108/83, Recueil, p. 1945) e acórdão de 22 de Setembro de 1988, França/Parlamento Europeu (358/85 e 51/86, Colect., p. 4821).

autónomo da Direcção-Geral III separado do serviço de informação para a Bélgica. Levanta objecções, além disso, ao reforço do serviço de informação em Bruxelas que se manifesta pela *transferência de sectores linguísticos* da divisão das publicações.

7. Nessa altura tinha sido já efectuada a transferência do sector inglês, de tal maneira que essa medida não é objecto da decisão impugnada. No relatório era proposta todavia concretamente a transferência do sector português em 1 de Janeiro de 1989. Esta transferência é objecto de impugnação directa. Além disso, manifestou-se a intenção de no futuro transferir outros sectores linguísticos da divisão para Bruxelas, o que é igualmente objecto de reparos por parte do Governo luxemburguês.

8. b) Na decisão de 15 de Junho de 1988, a Mesa opta por *projectos imobiliários* concretos em *Bruxelas.* A Mesa, «em relação a Bruxelas, resolve optar, por unanimidade, pelo projecto 'Parc Leopold Investment'..., e com doze votos e uma abstenção, a favor do projecto 'Groupment COB — Société générale'...». Ao mesmo tempo a Mesa encarrega o secretário-geral de desencadear todas diligências para isso necessárias.

9. O Governo luxemburguês sustenta que as decisões impugnadas excedem os limites traçados pelos acórdãos do Tribunal de Justiça. O Parlamento Europeu é incompetente para decidir a questão da sede. Ora, as medidas impugnadas redundam numa gradual transferência de todos os serviços do Parlamento para Bruxelas. Dessa forma criar-se-iam pouco a pouco situações incompatíveis com o quadro jurídico estabelecidos pelos Estados-membros e precisado pelo Tribunal de Justiça.

II — *Processo C-39/89*

10. Com o recurso de anulação no processo C-39/89 é impugnada uma resolução do Parlamento Europeu de 18 de Janeiro de 1989. A resolução tem a sua origem num relatório da comissão política. A resolução impugnada é designada pelo nome do relator Derek Prag sob a forma abreviada «resolução Prag».

11. O Governo luxemburguês impugna a resolução no seu todo, mas em especial os seus n.^{os} 7, 9, 10, 16 e 17. A resolução constituiu uma extensa tomada de posição quanto à sede das instituições e quanto ao principal local de trabalho do Parlamento Europeu. Os números da resolução principalmente impugnados pelo Governo luxemburguês podem considerar-se como a conclusão prática das condições de trabalho sentidas pelo Parlamento como insatisfatórias. Nesses números da resolução particularmente salientados diz-se o seguinte:

«7. decide, consequentemente, tomar medidas mais adequadas para o desempenho das suas funções, em conformidade com as suas obrigações decorrentes do direito comunitário e com o direito natural de um Parlamento eleito por sufrágio universal e directo;

9. encarrega a Mesa de tomar, com a maior brevidade, as medidas necessárias, de modo

a que o Parlamento possa dispor, nas instalações em que se realizam as sessões e outras reuniões parlamentares, de todo o pessoal e infra-estruturas necessárias à execução eficiente das tarefas que lhe competem, tendo em conta as considerações tecidas nos n.os 2 e 3;

10. Considera, em particular, que é indispensável que o Parlamento, para o seu bom funcionamento, disponha, em Bruxelas, do pessoal ligado às actividades seguintes:

— comissões e delegações,

— informação e relações públicas,

— estudos e investigação,

bem como

— outro pessoal cuja função principal consista em prestar directamente serviços aos deputados individualmente considerados, e

— o pessoal cujas tarefas de controlo ou de apoio requeiram a sua presença nos mesmos locais que os sectores acima mencionados;

16. encarrega o presidente, o secretário-geral, a Mesa, a Mesa alargada e os questores de tomarem rapidamente todas as medidas adequadas, incluindo consultas ao pessoal, com vista à execução das medidas requeridas, designadamente através da locação ou aquisição de novas instalações e da rescisão da locação de edifícios que já não sejam necessários;

17. chama a atenção para a situação extrema em que se encontra e sublinha a urgência da situação e a necessidade de proceder às mudanças previstas nos n.os 9, 10 e 11 logo que as respectivas instalações estejam disponíveis;»

12. O Governo luxemburguês vê, na adopção da resolução Prag, a confirmação das suas críticas que levaram ao recurso no processo C-213/88. A intenção da transferência gradual dos serviços instalados no Luxemburgo para Bruxelas teria sido agora manifestamente reforçada. O Governo recorrente apercebe-se de uma continuidade nas medidas e decisões do Parlamento.

13. O ministro dos Negócios Estrangeiros luxemburguês solicitou ao presidente do Parlamento Europeu, por carta de 23 de Agosto de 1988, a não execução das medidas em litígio antes da pronúncia do acórdão no processo C-213/88. A Mesa do Parlamento rejeitou a proposta como inaceitável e confirmou, pelo contrário, as decisões de 1 e 15 de Junho na sua sessão de 14 de Setembro de 1988. As medidas impugnadas foram entretanto postas também em prática.

14. Finalmente, para concretização da resolução Prag foram igualmente adoptadas medidas de execução, como, por exemplo, a decisão da Mesa quanto à política imobiliária do Parlamento no sentido da locação de

determinados locais para gabinetes e salas de reunião que foi adoptada pelo Parlamento Europeu em 5 de Abril de 1990[2]. Só para Bruxelas, o presidente e o secretário-geral foram encarregados de proceder à locação dos edifícios B1, B2 e B3 com o objectivo de tornar disponíveis 2 600 gabinetes e 30 salas de reunião num complexo unitário e, além disso, garantir a utilização da grande sala de reuniões com 750 lugares, situada no complexo de edifícios

15. O Parlamento Europeu defende a opinião de que ambos os recursos são inadmissíveis. No processo C-39/89, suscitou formalmente a excepção de inadmissibilidade nos termos do artigo 91.° do Regulamento de Processo. O Tribunal de Justiça, por despacho de 6 de Julho de 1989, reservou a decisão da excepção para a sentença final.

16. De acordo com a opinião defendida pelo Parlamento Europeu, ambos os recursos não têm, de qualquer forma, fundamento, uma vez que as medidas impugnadas, provido que sejam absolutamente susceptíveis de produzirem efeitos jurídicos, constituem actos de organização interna da instituição.

17. Por despacho de 4 de Julho de 1990, o Tribunal de Justiça apensou os dois processos para efeitos da fase oral e da decisão.

18. O *Governo luxemburguês* requer que os recursos sejam declarados admissíveis e com fundamento e,

— no processo C-213/88: sejam declaradas nulas a decisão da Mesa do Parlamento Europeu de 1 e 2 de Julho de 1988 sob o título «Serviços de informação e de relações públicas em Bruxelas«, bem como a decisão da Mesa do Parlamento de 15 de Junho de 1988, sob o título «Nota relativa às previsões a médio prazo para as actividades do Parlamento Europeu nos três locais de trabalho habituais»;

— no processo C-39/89: anular a resolução do Parlamento Europeu de 18 de Janeiro de 1989, sob o título «Sobre a sede das instituições e o principal local de trabalho do Parlamento Europeu»;

— confirmar que o recorrente se reserva todos os demais direitos e acções.

19. O *Parlamento* requer, tanto no processo C-213/88 como no processo C-39/89, que

— o recurso seja julgado inadmissível;

— subsidiariamente, julgado sem fundamento,

— o recorrente seja condenado nas despesas do processo.

20. Quanto às alegações de facto e de direito das partes remete-se para o relatório para audiência. A situação de facto será a seguir reproduzida apenas na medida do necessário para a fundamentação.

2 — JO C 113, p. 20, 21 e 138.

B — Tomada de posição

I — *Quanto à admissibilidade dos dois recursos do Grão-Ducado do Luxemburgo*

21. A admissibilidade do recurso foi também objecto de litígio em processos anteriores. O Tribunal rejeitou todas as excepções levantadas quanto a esse ponto. Proponho ao Tribunal que também agora proceda da mesma forma.

22. A impugnabilidade de actos jurídicos do Parlamento Europeu tanto segundo o disposto nos artigos 31.° e 38.° do Tratado CECA como igualmente segundo o disposto no artigo 173.° do Tratado CEE é expressamente reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [3].

23. Segundo o artigo 38.° do Tratado CECA, um Estado-membro pode interpor recurso de actos do Parlamento Europeu e apoiar-se, nesse caso, nos fundamentos de incompetência ou de violação de formalidades essenciais.

24. Com apoio no artigo 173.° do Tratado CEE, podem ser impugnados os actos jurídicos do Parlamento susceptíveis de produzir efeitos jurídicos face a terceiros. Os Estados-membros contam-se, segundo o disposto no primeiro parágrafo do artigo 173.°, entre as partes legítimas privilegiadas, que não têm necessidade de invocar qualquer interesse em agir. Esta posição privilegiada cabe aos Estados-membros indiscutivelmente também nos recursos contra o Parlamento.

25. Os mesmos fundamentos que permitem a impugnabilidade das medidas do Parlamento nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE devem considerar-se igualmente válidos quanto ao direito de agir nos termos do artigo 146.° do Tratado CEEA e que é de igual teor.

1. Processo C-213/88

26. O Parlamento formula, antes de mais, objecções quanto à *forma da petição*. As críticas deveriam ser objecto de esclarecimentos. Os fundamentos do recurso individualmente considerados eram demasiado vagos, de forma que uma defesa regular era difícil.

27. O Governo luxemburguês alega, pelo contrário, que impugna as decisões em litígio na sua totalidade. Remete para as circunstâncias que, aliás, lhe teriam tornado possível, por si sós, tomar conhecimento das decisões impugnadas. Cita passagens isoladas das decisões para alicerçar o desejo de ver examinados todos os elementos que podem produzir efeitos jurídicos.

28. Para a regularidade da petição basta que contenha, além dos pedidos, uma fundamentação de facto e de direito [4]. A petição no processo C-213/88 indica os fundamentos de direito relevantes e cita a decisão impugnada. Expõe tanto os factos como as consequências jurídicas que daí devem extrair-se, segundo a opinião do recorrente. Com base na forma e conteúdo da petição não podem, por isso, reconhecer-se quaisquer obstáculos à admissibilidade do recurso.

3 — Quanto à impugnabilidade das medidas nos termos dos artigos 31.° e 38.° do Tratado CECA, ver acórdão 230/81, loc. cit., e quanto ao artigo 173.° do Tratado CEE, ver acórdão de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/Parlamento (294/83, Colect., p. 1339).

4 — Ver acórdão de 12 de Julho de 1957, D. Algera e outros/ /Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (7/56 e 3/57 a 7/57, Recueil, p. 83, 132).

29. O Parlamento alega como excepção de inadmissibilidade que as medidas impugnáveis *não são susceptíveis de fiscalização judicial*, uma vez que dizem respeito exclusivamente à organização interna do Parlamento. Tais actos, decorrentes do poder de organização autónomo, não são judicialmente sindicáveis. O Parlamento invoca a jurisprudência do Tribunal de Justiça [5].

30. Deve admitir-se que o Tribunal de Justiça nos processos citados pelo Parlamento recusou a fiscalização judicial de actos de organização interna da instituição. Mas a única questão que pode por-se é a de saber se se trata realmente de actos de organização interna. Efectivamente, o Tribunal de Justiça, noutro local, reconheceu efeitos jurídicos a uma resolução do Parlamento tendo-a considerado, por isso, passível de controlo pelo Tribunal de Justiça [6].

31. Saber se uma decisão do Parlamento ou de uma dos seus órgãos deve imputar-se ao poder de organização interna ou se se trata de uma medida com efeitos jurídicos face a terceiros não depende da forma da medida tomada mas do seu conteúdo. De acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, deve examinar-se a natureza jurídica do acto de modo a que se saiba se se destina a produzir efeitos jurídicos [7].

32. a) Na decisão de 1 e 2 de Junho de 1988 é um ponto litigioso com o qual se escandaliza o Governo luxemburguês a criação do «serviço central de imprensa» em Bruxelas. O Parlamento declara que se trata meramente de um reforço do serviço de imprensa que já existia como unidade autónoma da Direcção-Geral III.

33. Entre as partes está, portanto, já em discussão saber se se trata da criação de um novo serviço ou apenas de um reforço em pessoal de uma unidade administrativa já existente. Em nenhuma das duas as hipóteses é manifesto se se trata de uma medida de organização interna que não afecta quaisquer direitos de terceiros. Pelo contrário, a resposta à questão pressupõe uma análise material das decisões impugnadas, de tal forma que deve examinar-se o seu mérito sem tomar decisão definitiva quanto à admissibilidade do recurso relativo à decisão de 1 e 2 de Junho de 1988 [8].

34. b) Na decisão de 15 de Junho de 1988, a Mesa dá o seu acordo a projectos imobiliários concretos de cuja execução é encarregado o secretário-geral. Mesmo que o mandato se classifique como um acto de organização interna, esse elemento não pode determinar a natureza jurídica da decisão impugnada. Essencial e decisivo é o voto definitivo a favor dos projectos imobiliários. A forma e o modo da sua execução são, pelo contrário, de segunda ordem. O mandato delegado ao secretário-geral pode ser já valorado como primeiro passo para a execução da decisão, uma vez que a responsabilidade da execução foi transferida para deter-

5 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988 (358/85 e 51/86, loc. cit.) e despacho de 4 de Junho de 1986, Grupo das Direitas Europeias/Parlamento (78/85, Colect., p. 1753).

6 — Acórdão de 10 de Abril de 1984, Luxemburgo/Parlamento Europeu (108/83, loc. cit.).

7 — Ver acórdão de 27 de Setembro de 1988, Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte/Comissão, n.° 12 (114/86, Colect., p. 5289) e os acórdãos do Tribunal no processo 230/81 e nos processos apensos 358/85 e 51/86.

8 — Ver acórdão no processo 230/81, n.° 30; e acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, n.° 15.

minado serviço. Trata-se, no caso, da decisão a favor dos planos imobiliários, não simplesmente de uma declaração de intenções da Mesa, que para ter efeito vinculativo necessita primeiro da adopção de outras decisões, mas de uma decisão com conteúdo concreto e preciso. O acto deliberativo da Mesa de 15 de Junho de 1988 tem por isso carácter de decisão, que produz efeitos jurídicos e por isso é impugnável.

O recurso no processo C-213/88 será assim admissível em relação à decisão de 15 de Junho de 1988.

2. Processo C-39/89

35. No processo 39/89, no âmbito da fase escrita do processo teve lugar um incidente sobre a questão da admissibilidade. Foi-lhe posto termo através de um despacho do Tribunal de Justiça pelo qual a decisão da excepção de inadmissibilidade suscitada formalmente foi reservada para a sentença final. O Parlamento suscita duas excepções de inadmissibilidade, a saber, uma tendo em conta a forma da petição e outra a natureza das medidas impugnadas.

36. a) Tal como no quadro das notas prévias ao processo C-213/88, o Parlamento sustenta que a *petição não satisfaz as exigências do direito processual*, de forma que o recurso é, já por isso, inadmissível. Para contestar a legalidade dos actos de uma instituição não basta afirmar a incompetência da instituição de que eles emanam ou uma violação do Tratado. Sem um mínimo de factos alegados para fundamentação do recurso, o recorrido ficaria com o ónus da prova de que o seu comportamento não excede os limites da legalidade.

37. O Governo luxemburguês alega que a petição vai mesmo além das exigências formais mínimas previstas no artigo 38.° do Regulamento de Processo. A petição designa o objecto do litígio, a resolução no seu conjunto bem como certos pontos da resolução. O seu requerimento, o excesso de poder do Parlamento e violação do princípio da proporcionalidade estão pormenorizadamente fundamentados. A excepção suscitada pelo Parlamento é além disso errónea do ponto de vista jurídico uma vez que diz respeito à produção da prova, que nada tem a ver com a regularidade formal da petição.

38. O artigo 38.° do Regulamento de Processo estabelece os requisitos formais da petição. O disposto nas alíneas a) e b) do n.° 1 do artigo 38.° foi indubitavelmente cumprido. A alínea d), que estabelece a exigência de indicação dos pedidos, igualmente. Problemática poderia ser apenas eventualmente a alínea c), que determina que o recurso deve conter «o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido». O objecto do litígio vem indicado na petição como sendo a resolução do Parlamento no sentido da adopção do relatório Prag. O objecto do litígio é assim a resolução na sua totalidade. Na medida em que, para a fundamentação jurídica, foram invocados especificamente pontos da decisão que se consideram ilegais, está concretizado o objecto do recurso e feita a sua fundamentação. A indicação em particular de alguns pontos da resolução em litígio e a sua confrontação com a jurisprudência do Tribunal até agora produzida quanto à

questão da sede constitui, em si, a fundamentação material dos pedidos objecto do recurso. Esta alegação serve de base aos fundamentos do recurso de incompetência e do carácter desproporcionado do acto impugnado. A argumentação apresentada satisfaz por isso a exigência de uma «exposição sumária dos fundamentos do pedido».

39. A alínea e) do n.° 1 do artigo 38.° exige «as provas oferecidas, se for caso disso». A indicação dos meios de prova é apenas necessária se estiverem em discussão questões de facto. Aqui trata-se porém de mera apreciação de legalidade. A resolução impugnada vem anexada à petição de tal forma que é dada satisfação às exigências do n.° 4 do artigo 38.° do Regulamento de Processo conjugadas com o disposto no segundo parágrafo do artigo 19.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia e do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

40. A argumentação do Parlamento quanto ao ónus da prova é de rejeitar no exame da admissibilidade. O Governo luxemburguês tem razão ao afirmar que a matéria do ónus da prova releva do regime adjectivo da fundamentação. A argumentação do Parlamento poderia ser compreendida no sentido de que ela se atém ao ónus de alegação, o que, pelo menos em parte, pode constituir realmente um problema de admissibilidade.

41. Em abstracto, o recorrente é obrigado a alegar um mínimo de factos para se poder saber que medidas são contestadas e com que meios. Porém, esta exigência processual relativa à admissibilidade corresponde, no seu conteúdo, à contida na alínea c) do n.° 1 do artigo 38.°, que prevê a descrição do objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Exigências quanto ao ónus de alegação que vão para além disso são elementos que cabem na apreciação da fundamentação do recurso.

42. Uma vez que a petição no processo C-39/89 satisfaz as exigências formais resultantes do Regulamento de Processo, o primeiro fundamento de inadmissibilidade deve ser desatendido.

43. b) O segundo fundamento de inadmissibilidade relaciona-se com a *natureza jurídica* da medida impugnada. O Parlamento remete para o acórdão no processo Salerno/ /Comissão e Conselho[9]. Nesse acórdão o Tribunal de Justiça afirmou, com efeito, que uma resolução do Parlamento não tinha carácter vinculativo[10]. Esta declaração não pode contudo ser desligada do seu contexto.

44. No processo citado, os recorrentes alegavam violação do princípio da confiança legítima, tendo apoiado a sua confiança numa resolução do Parlamento. A resolução em questão continha o parecer do Parlamento quanto a uma proposta de regulamento apresentada pela Comissão das Co-

9 — Acórdão de 11 de Julho de 1985, Salerno e outros/Comissão e Conselho (87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Recueil, p. 2523).

10 — Ver loc. cit., n.° 59.

munidades Europeias ao Conselho. Na resolução, o Parlamento manifestava-se quanto à situação jurídica dos recorrentes de uma forma que estes pretendiam invocar em seu favor.

45. Se o Tribunal de Justiça neste processo decidiu que uma resolução do Parlamento não tinha carácter vinculativo e não dava azo ao surgimento de qualquer confiança legítima no sentido de que as instituições lhe dêem satisfação não tem de forma nenhuma efeito de precedente para o caso *decidendum*. Na verdade, a resolução no processo Salerno constituía uma etapa no processo de legislação comunitário. A decisão sobre o conteúdo do acto jurídico a adoptar devia ocorrer de forma vinculante, somente mais tarde, através do Conselho.

Como elemento integrante da fase de consultas, a decisão em questão não podia ter carácter vinculante.

46. Tal como já foi várias vezes mencionado, a qualificação de uma medida não depende da sua forma, mas do seu conteúdo. Isto torna-se particularmente claro pelo facto de o Tribunal de Justiça ter reconhecido, em outros acórdãos, a certas resoluções do Parlamento, em geral, efeitos jurídicos vinculantes [11] ou então no facto de os considerar possíveis. O Tribunal de Justiça sempre tornou a apreciação do carácter decisional de uma resolução do Parlamento dependente do seu conteúdo. Não sendo o carácter decisional [12], o exame da questão da admissibilidade redundava numa apreciação material da resolução [13].

47. Segundo a resolução Prag deve ser levada a cabo uma «importante reorganização do trabalho do Parlamento» com todas as consequências a nível de locais e de pessoal [14]. Na parte dispositiva da resolução são concretizadas as medidas necessárias. Nos termos aí referidos é indispensável

«que o Parlamento disponha, em Bruxelas, do pessoal ligado às actividades seguintes:

— comissões e delegações,

— informação e relações públicas,

— estudos e investigação,

bem como

— outro pessoal cuja função principal consista em prestar directamente serviços aos deputados individualmente considerados, e

11 — Ver os acórdãos do Tribunal nos processos 230/81, 108/83 e nos processos apensos 358/85 e 51/86, já referidos notas 1 e 5.

12 — Acórdão no processo 108/83, n.° 23.

13 — Acórdão no processo 230/81, n.° 30 e acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, n.° 15.

14 — N.° 1 da resolução.

— o pessoal cujas tarefas de controlo ou de apoio requeiram a sua presença nos mesmos locais que os sectores acima mencionados [15]».

Para sublinhar a importância e a urgência [16] das alterações, os órgãos do Parlamento são directamente encarregados

«de tomarem rapidamente todas as medidas adequadas, incluindo consultas ao pessoal, com vista à execução das medidas requeridas, designadamente através da locação ou aquisição de novas instalações e da rescisão da locação de edifícios que já não sejam necessários [17]».

48. A resolução é por conseguinte tão concreta em várias passagens que deve atribuir-se-lhe o carácter de decisão. Mesmo sem a indicação de números concretos a resolução tem conteúdo exequível, de tal maneira que não pode negar-se-lhe o carácter de decisão por falta de objecto suficientemente determinado. Em particular através da delegação nos orgãos da execução de projectos concretos produzem-se efeitos que, sob certas circunstâncias, são susceptíveis de violar as garantias jurídicas dadas ao Grão-Ducado do Luxemburgo. A possibilidade da violação de situações jurídicas de terceiros deveria bastar para admitir a impugnabilidade de medida.

15 — N.° 10 da decisão.

16 — N.° 17 da resolução.

17 — N.° 16 da resolução.

II — *Quanto ao mérito*

1. As normas de competência aplicáveis à questão da sede

49. A legalidade das medidas impugnadas deve apreciar-se tendo por pano de fundo a situação jurídica criada pelos Estados-membros concretizada através da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Nada se alterou na situação jurídica inicial em relação aos processos anteriores.

a) Quanto à evolução até 1981

50. A sede das instituições, segundo o disposto no artigo 77.° do Tratado CECA, 216.° do Tratado CEE e 189.° do Tratado CEEA, será fixada de comum acordo pelos governos dos Estados-membros. Na base do artigo 37.° do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (tratado de fusão) os representantes dos governos dos Estados-membros adoptaram uma decisão sobre a instalação provisória de determinadas instituições e serviços da Comunidade [18]. A decisão entrou em vigor no mesmo dia que o tratado de fusão. De acordo com o artigo 37.° do tratado de fusão deviam ser expressamente adoptadas as disposições «necessárias à resolução de certos problemas específicos do Grão-Ducado do Luxemburgo, resultantes da criação de um Conselho único e de uma Comissão única das Comunidades Europeias». No artigo 4.° da decisão de execução diz-se: «O Secretariado-Geral do

18 — Decisões 67/446/CEE e 67/30/Euratom (JO L 152, p. 18).

Parlamento Europeu e os seus serviços ficarão instalados no Luxemburgo».

51. Em resposta a uma carta do presidente do Parlamento, em que os problemas do trabalho do Parlamento na base do aumento do número dos seus membros depois das eleições gerais foram esclarecidos, o presidente do Conselho comunicou ao presidente do Parlamento em 22 de Setembro de 1977 que os governos dos Estados-membros não viam quaisquer fundamentos de facto ou de direito para alterar as disposições actualmente em vigor sobre os locais de trabalho provisórios da Assembleia; esses locais seriam Estrasburgo bem como Luxemburgo, onde o Secretariado-Geral e os serviços da Assembleia continuavam instalados, enquanto as comissões parlamentares entretanto tendiam em reunir-se em Bruxelas e na verdade com um mínimo de infra-estruturas que seriam exigidas para garantir o decurso sem problemas dessas reuniões.

52. Nos fins dos anos de 1980 princípios de 1981, os representantes dos Governos dos Estados-membros reuniram-se no âmbito da conferência sobre a sede das instituições da Comunidade. Aí constatou-se que continuavam a existir diferentes pontos de vista e, entre as diversas soluções imperfeitas, o *statu quo*, e portanto a fixação de alguns locais de trabalho provisórios, seria ainda a solução mais satisfatória. Por ocasião do Conselho Europeu reunido em Maastricht, os chefes de Governo e de Estado dos Estados-membros decidiram em 23 e 24 de Março de 1981, por unanimidade, «confirmar o *statu quo* em relação aos locais de trabalho provisórios das instituições europeias». A conferência sobre a sede das instituições terminou em 30 de Junho de 1981 com o anúncio dessa decisão. A competência exclusiva dos governos dos Estados-membros para a fixação da sede das instituições foi expressamente reforçada. Foi declarado que a decisão adoptada em Maastricht teria sido tomada no exercício dessa competência e não prejudicava a fixação da sede das instituições [19].

53. Desde então não foi adoptada qualquer outra decisão dos governos dos Estados-membros sobre a sede ou os locais de trabalho provisórios das instituições.

b) Acórdão no processo 230/81

54. Como consequência, no ano de 1981 o Parlamento resolveu realizar as suas sessões plenárias em *Estrasburgo* (e não mais também no Luxemburgo), permitir a realização das reuniões das comissões e dos grupos em regra em *Bruxelas* e *examinar a actividade do secretariado para dar satisfação às exigências baseadas nessa repartição.* Isto levou o Governo luxemburguês a interpor recurso de anulação da resolução do Parlamento. Ao recurso foi negado provimento.

55. Quanto à competência para a questão da sede e dos locais de trabalho, o Tribunal de Justiça reconhece os poderes para a fixação da sede das instituições conferidos aos governos dos Estados-membros pelos tratados que instituem as Comunidades. Sublinha, ao mesmo tempo, que os Estados-membros têm não apenas o direito, mas também a obrigação de exercer essa competência e que a essa obrigação «ainda não foi dado cumprimento» [20]. Nas decisões provi-

19 — Resumidamente quanto a estes acontecimentos, ver acórdão no processo Luxemburgo/Parlamento (230/81, já referido nota 1).

20 — Ver acórdão no processo 230/81, já referido, n.° 36.

sórias adoptadas no exercício dessa competência, os Estados-membros, em cumprimento do dever de cooperação leal resultante do disposto no artigo 5.° do Tratado CEE, teriam de respeitar a competência do Parlamento para a regulamentação da sua organização interna e velar para que não seja prejudicado o seu bom funcionamento.

56. O Parlamento tinha competência, com base do poder de organização interna conferido pelos tratados que instituem as Comunidades, para «adoptar as medidas adequadas para assegurar o seu regular funcionamento e o desenrolar dos seus processos[21]». Aqui, porém, o Parlamento devia, observando igualmente as suas obrigações de cooperação leal, respeitar os actos e decisões provisórias dos governos dos Estados-membros em matéria de fixação da sede das instituições. Ficava intacto o poder do Parlamento de adoptar resoluções sobre questões que dizem respeito às Comunidades e convidar os governos a agir.

57. Para verificar se o Parlamento era incompetente para a adopção de uma determinada resolução devia investigar-se o conteúdo da sua parte dispositiva tendo em consideração as respectivas competências dos Estados-membros e do Parlamento.

58. O artigo 4.° da decisão de 8 de Abril de 1965 deve ser interpretado no sentido de que

«ele não estaria em contradição com certas medidas do Parlamento que são necessárias para o seu regular funcionamento.

21 — Acórdão no processo 230/81, n.° 38.

Daí resulta que o Parlamento, enquanto não tiver uma única sede ou local de trabalho, deve estar em situação de manter nos diferentes locais de trabalho, fora do local em que está instalado o seu secretariado, a *infra-estrutura*[22] *indispensável* para assegurar o cumprimento, em todos esses locais, das tarefas que lhe são atribuídas pelos tratados[23]».

59. Deve acrescentar-se, porém, que a transferência de pessoal não poderá ultrapassar os limites indicados,

«dado que toda a decisão de transferência, completa ou parcial, de direito ou de facto, do Secretariado-Geral do Parlamento ou dos seus serviços, constituiria uma violação do artigo 4.° da decisão de 8 de Abril de 1985 e das garantias que essa decisão se destinava a dar ao Luxemburgo...[24]».

60. O Grão-Ducado do Luxemburgo foi vencido no que toca à sua pretensão de ver anulada a resolução no sentido da adopção do relatório Zagari.

c) Acórdão no processo 108/83

61. Tendo em conta o resultado positivo obtido no processo 230/81[25], o Parlamento

22 — Sublinhado pelo autor.

23 — N.os 53 e 54.

24 — N.° 55.

25 — Acórdão no processo 230/81, loc. cit., ver nota 1).

adoptou uma outra resolução. Esta previa a *repartição permanente* do pessoal do Secretariado-Geral *por Estrasburgo e Bruxelas* e a sua instalação nesses locais. O Secretariado-Geral, de acordo com ela, *deixaria de estar* instalado no *Luxemburgo*. Uma resolução de tão extenso alcance, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça, excederia as competências do Parlamento. Por isso o Tribunal de Justiça anulou a resolução [26].

d) Acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86 [27]

62. Em 1985, o Parlamento adopta uma resolução na base da qual devia levar-se a cabo a construção de um edifício que devia albergar uma sala com pelo menos 600 lugares para a realização ocasional de sessões plenárias em Bruxelas. A essa resolução opôs-se o Governo francês. O Tribunal de Justiça decidiu que as decisões dos governos dos Estados-membros não excluiriam,

«que o Parlamento, no exercício da sua competência para estabelecer a sua organização interna, possa decidir *efectuar uma sessão plenária fora de Estrasburgo* quando tal decisão tenha carácter de excepção, *respeitando, assim, a posição da referida cidade enquanto local de reunião normal*, e se justifique por razões objectivas inerentes ao bom funcionamento do Parlamento» [28].

63. O Governo francês é vencido com estes fundamentos no que toca ao seu pedido de anulação da resolução em litígio.

e) Resumo da jurisprudência

64. A jurisprudência do Tribunal de Justiça pode resumir-se como se segue:

— os Estados-membros estão autorizados e têm a obrigação de decidir sobre as questões relativas aos locais em que as instituições da Comunidade serão provisória ou futuramente instaladas. Assim, incumbe-lhes a responsabilidade de completar o sistema de disposições jurídicas de carácter institucional previsto nos tratados para garantir a capacidade de funcionamento das Comunidades. Daí resulta que os Estados-membros têm não apenas o direito mas também a obrigação de exercer essa competência. É ponto assente que os governos dos Estados-membros ainda não deram cumprimento à respectiva obrigação de fixação da sede das instituições, em conformidade com as disposições do Tratado [29], nem determinaram ainda um local de trabalho provisório único para o Parlamento [30]. O trabalho do Parlamento é dificultado por esse facto [31];

— o Parlamento tem o direito de adoptar medidas adequadas com base no poder de organização interna que lhe é atribuído pelos tratados para assegurar o seu bom funcionamento e o desenrolar dos seus processos. Na base do dever recíproco de cooperação leal resultante do artigo 5.° do Tratado CEE, as decisões do Parlamento devem, contudo, respeitar [32] a competência dos governos dos Estados-membros para a fixação da sede das instituições e as decisões provisórias entretanto adoptadas e não poderá ser

26 — Acórdão no processo 108/83, loc. cit., ver nota 1.

27 — Acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, loc. cit., ver nota 1.

28 — N.° 36.

29 — Acórdão no processo 230/81, n.os 35 e 36.

30 — Acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, n.° 34.

31 — Acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, n.° 40.

32 — Acórdão no processo 230/81, n.os 37 e 38; acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, n.os 34 e 35.

posto em questão o Luxemburgo como local da trabalho do Secretariado-Geral do Parlamento [33].

65. Com estes fundamentos o Tribunal de Justiça declarou conforme ao direito a decisão do Parlamento de realizar em Bruxelas, durante as semanas de reuniões reservadas em grande parte às reuniões de grupos ou comissões, sessões especiais ou sessões plenárias suplementares. Apreciou do mesmo modo a decisão no sentido de que a actividade do secretariado e dos serviços técnicos deve ser examinada tendo em conta as exigências das actividades do Parlamento em Estrasburgo e em Bruxelas.

66. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça reprovou a decisão do Parlamento de *repartir* os seus serviços e o seu pessoal realmente por outros locais de trabalho que não o Luxemburgo, nomeadamente por Estrasburgo e Bruxelas, pois, dessa forma, o Secretariado-Geral deixaria de estar instalado no Luxemburgo.

67. Daí resulta que o Tribunal de Justiça concede ao Parlamento uma grande margem de apreciação sobre o que ele considera necessário para assegurar a sua eficiência, não podendo no entanto arredar um local de trabalho definido pelos governos [34].

68. As decisões do Parlamento em litígio devem examinar-se nesta base.

69. O Governo luxemburguês prefere um outro método de análise. De acordo com ele, o Parlamento pode manter fora do Luxemburgo a infra-estrutura indispensável para assegurar o cumprimento das tarefas a ele atribuídas. O que está em casa é qualquer decisão de transferência, completa ou parcial, de direito ou de facto, do Secretariado-Geral do Parlamento ou dos seus serviços que não satisfaça o critério da indispensabilidade, mas constitua uma violação do disposto no artigo 4.° da decisão de 8 de Abril de 1965 e viole as garantias que foram dadas então ao Luxemburgo.

70. Esta interpretação pode louvar-se no teor literal da decisão de 1983. No entanto não têm em consideração o contexto das decisões de então e de outras posteriores. O Tribunal de Justiça, nas suas decisões, aprovou medidas do Parlamento que foram significativamente mais além do que aquilo que está aqui em questão, e interferiu somente quando o Parlamento pretendia abandonar completamente o Luxemburgo como local de instalação do seu Secretariado-Geral.

71. O Tribunal de Justiça concedeu portanto ao Parlamento uma margem considerável na apreciação daquilo que considera indispensável.

72. Desse princípio deve partir-se também aquando da apreciação dos presentes processos.

2. Processo C-213/88

73. a) Na decisão de 1 e 2 de Junho de 1988, a Mesa do Parlamento toma conheci-

33 — Acórdão no processo 108/83, n.os 25, 28 e 31.

34 — Ver as observações do Grão-Ducado do Luxemburgo no processo 108/83 (Recueil 1984, p. 1952).

mento do relatório do grupo *ad hoc* «Informação», dá o seu acordo às suas linhas gerais de orientação e encarrega o secretário-geral de criar as condições para a execução das propostas aprovadas. Deste modo, a Mesa adere ao conteúdo do relatório de tal forma que considerações nele contidas devem ser chamadas à colação no exame da legalidade da decisão impugnada.

74. Para concretização prática são definidas as propostas indicadas sob «V. Conclusões»: de acordo com elas, o serviço central de imprensa em Bruxelas é um serviço autónomo da DG III, cujas tarefas — comparáveis às do serviço de imprensa — são definidas nessa parte. Como medida concreta é decretada: «o sector português da divisão das publicações (2A e 2C) é transferido para Bruxelas a partir de 1 de Janeiro de 1989». Além disso, manifesta-se a intenção de levar a cabo a transferência de outros sectores linguísticos. Finalmente, no quadro das propostas assim aceites, o secretário-geral é encarregado de proceder a um aumento do pessoal do serviço de informação e a uma reestruturação do serviço das publicações.

75. Se o *Serviço Central de Imprensa* deve ser criado a partir do nada ou ser meramente reforçado como organização já existente não resulta inequivocamente do relatório. Se se considera a parte V do relatório intulado «Conclusões» desligado do seu contexto, então algo aponta no sentido de uma criação, a partir do nada, do serviço de imprensa. Aí se refere que deve ser um «serviço autónomo» cujas tarefas são apenas definidas. De resto, trata-se da reestruturação do serviço dase publicações.

76. Pelo contrário, se se considera o relatório como um todo, impõe-se a impressão de que o serviço central de imprensa teria sido já criado. Na parte II.1 diz-se que o serviço central de imprensa deveria *permanecer* em Bruxelas, separado do serviço de informação competente para a Bélgica.

77. O Parlamento alegou na fase escrita do processo que o serviço central de imprensa existiria já desde 1980, de tal maneira que poderia meramente tratar-se de um reforço a nível de pessoal.

78. Em primeiro lugar, é de assentar que a forma, o modo e a extensão do serviço de imprensa é assunto da competência do Parlamento. Neste contexto, isso não depende muito de se saber se e em que medida as tarefas do Parlamento têm aumentado. Mesmo se um reforço, substancial, dos serviços de publicação se considera carecido de explicações, os argumentos do Parlamento são susceptíveis de justificar o reforço do serviço de imprensa.

79. O acréscimo de competências materiais pode tornar necessária uma intensificação da política de informação, pois a maior quantidade dos assuntos a tratar, tal como o aumento das possibilidades concretas de influência no processo legislativo (por exemplo, o processo da cooperação), por si sós exigem um maior caudal de informação para cobertura de todas as áreas.

80. Um outro argumento fundamental é a necessidade, invocada pelo Parlamento, de criar a sua própria imagem e promover os contactos com o eleitor. Para o Parlamento, eleito por sufrágio directo, a informação suficiente do público constitui decididamente uma obrigação imperativa.

81. É só por isso lógico que o Parlamento utilize as estruturas de comunicação para assegurar uma extensa transparência do processo de legislação e uma informação dos cidadãos.

82. Se o Parlamento, para o cumprimento dessas tarefas, considera necessário o reforço do seu serviço de imprensa em Bruxelas e justifica tal medida com o facto de em Bruxelas, por um lado, ser cumprida uma parte essencial do trabalho do Parlamento, isto é, o trabalho das comissões e grupos — esse trabalho ocupa três das quatro semanas de sessão — e, por outro, de a maioria dos jornalistas interessados na política europeia aí estar acreditada, então, isso não deve ser objecto de reparos.

83. Perante este pano de fundo, não é de importância decisiva saber se o serviço central de imprensa existe já, apenas reforçado a nivel do pessoal, ou se, com o mesmo investimento no pessoal, se deve criar um novo serviço de imprensa. O serviço de imprensa não existia antes no Luxemburgo na forma planeada, com as tarefas definidas no relatório do grupo *ad hoc* «Informação» de forma que, nessa medida, também não se pode falar de transferência de um serviço. As tarefas do serviço central de imprensa definidas no relatório apresentam uma relação predominantemente geográfica com os acontecimentos políticos que têm lugar em Bruxelas:

— a manutenção dos contactos com a imprensa europeia acreditada em Bruxelas pode justamente ter lugar nas melhores condições apenas *in loco*;

— a redacção e difusão da informação diária sobre o trabalho das comissões parlamentares e delegações pode ser levada mais depressa a cabo e de forma mais fidedigna directamente no palco dos acontecimentos, isto é, Bruxelas;

— no caso da administração do «serviço de actualidade» — uma escolha das informações para as agências, um resumo dos relatos da imprensa dos Estados-membros e uma compilação dos extractos de imprensa para um círculo de destinatários limitado — e da futura rede de informação Epistel não é forçosa a ligação mas é contudo adequada uma vez que os destinatários estão sediados em Bruxelas. A transmissão de tais atribuições, no caso de actividades, de resto, ligadas ao lugar do estabelecimento não pode arrastar consigo a inadmissibilidade da criação do serviço de imprensa;

— a colaboração com os serviços de informação dos grupos, na medida em que estes trabalham em Bruxelas, encontra-se impregnada, por sua vez, pela proximidade geográfica;

— no quinto ponto, relativo às tarefas a atribuir ao serviço central de imprensa, trata-se da «organização das condições de trabalho e das medidas de acesso dos jornalistas acreditados aos diversos locais de trabalho das instituições e administração da sala de imprensa em Bruxelas e Estraburgo». O lugar de Bruxelas é justamente o mais conveniente, porém talvez não o único possível. A atribuição desta missão não excede os poderes do Parlamento.

84. A apreciação da admissibilidade da criação ou do reforço do serviço central de imprensa em Bruxelas dependem em especial das tarefas atribuídas a esse serviço. Tal como essas tarefas são delineadas no relatório do grupo *ad hoc* «Informação» não devem suscitar grandes dúvidas.

85. De forma diferente acontece, por exemplo, no caso dos relatórios sobre as sessões plenárias em Estrasburgo, tal como é sugerido ao longo do processo. Provido que o relatório não seja elaborado *in loco*, não pode descortinar-se a razão pela qual os relatórios poderiam ser melhor redigidos em Bruxelas do que no Luxemburgo. Resulta ainda mais claro que o serviço central de imprensa não tem que ser instalado em Bruxelas por causa da totalidade das suas actividades se tivermos em conta a redacção de brochuras de informações gerais destinadas ao grande público. Não se vê que haja necessidade de editar tais escritos em Bruxelas.

86. Por outro lado, a concentração de todas estas funções num lugar é mais conveniente do que a sua repartição por vários locais. O Tribunal de Justiça censurou expressamente o facto de os Estados-membros ainda não terem fixado um único local de trabalho para o *Parlamento*. O Parlamento, tendo isso em conta, podia concentrar um serviço central de imprensa em Bruxelas.

87. À luz da jurisprudência acima citada deve examinar-se também a transferência do *sector linguístico português* da Direcção-Geral das Publicações do Luxemburgo para Bruxelas. O Governo recorrente considera-a como transferência injustificada de uma unidade administrativa. O Parlamento defende-se alegando a necessidade do reforço do serviço central de imprensa em Bruxelas e a disponibilidade dos quatro funcionários em questão para irem para Bruxelas. Tratava-se portanto, em primeira linha, da urgente transferência de determinados funcionários e só como consequência daí resultante, da transferência do serviço ao qual esses funcionários pertenciam.

88. Proponho ao Tribunal: aceitar as explicações do Parlamento e não censurar a transferência dos quatro funcionários. Qualquer outra interpretação significaria que o Tribunal de Justiça estaria a sobrepor o seu poder ao poder de apreciação dos serviços competentes.

89. Tal como já foi indicado na discussão das tarefas delegadas no serviço de imprensa através do relatório do grupo *ad hoc* «Informação», a delegação de uma ou outra tarefa que poderia ser justamente desempenhada em outros locais, quase como competência acessória, não pode conduzir, do ponto de vista jurídico, à inadmissibilidade da concentração de um serviço em Bruxelas. Pelo

contrário, ela cai no âmbito da margem de apreciação que cabe ao Parlamento.

90. O Parlamento repudiou com argumentos convincentes a crítica do Governo recorrente à transferência de elementos da divisão das publicações alegando que, o Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias estaria instalado no Luxemburgo, e observando que se trata aqui de um serviço, interno ao Secretariado, de repartição e de reprodução de documentos destinados aos grupos e comissões ou elaborados por estes. Não pode subsistir qualquer dúvida de que tal serviço é indispensável no local das reuniões das comissões e dos grupos, portanto em Bruxelas.

91. Além disso, essas decisões não são susceptíveis de colocar em questão o Luxemburgo como local de trabalho do Secretariado-Geral e assim de violar as garantias de que o Luxemburgo foi destinatário em 1965. A comparação dos funcionários que trabalhavam nessa altura e trabalham hoje para o Secretariado-Geral no Luxemburgo fala aqui uma linguagem clara [35].

92. Além disso, deve abordar-se o argumento do Governo recorrente consistente em afirmar que a proporção dos funcionários que trabalham no Luxemburgo e em Bruxelas ter-se-ia alterado com desvantagem para o Luxemburgo. Isto, no que toca à proporção aritmética, não pode contestar-se e é inevitável porque o Luxemburgo, em contraste com Estrasburgo e Bruxelas, não tem quaisquer funções parlamentares, mas é a sede do Secretariado-Geral do Parlamento, que, por seu lado, se destina a apoiar as actividades parlamentares que se desenrolam fora do Luxemburgo, isto é, aproximadamente três quartos em Bruxelas. Essas actividades exigem a presença dos funcionários que devem trabalhar directamente para os parlamentares, seja qual for o serviço, em Bruxelas. A isto acrescem ainda aqueles funcionários que são necessários para o controlo e apoio desses elementos do pessoal. Neste caso, o contacto pessoal não pode ser substituído pelos modernos meios de comunicação. É inevitável que a presença necessária, por razões de ordem material, dos funcionários em Bruxelas tem repercussões na proporção dos elementos do pessoal que trabalham em Bruxelas e no Luxemburgo.

93. Por outro lado, em 31 de Julho de 1990, trabalhavam no Luxemburgo 2 360 funcionários e agentes, contra 420 no ano de 1965, quando foi adoptada a decisão de que o Secretariado-Geral do Parlamento devia ficar no Luxemburgo. Este número na verdade diminuiu desde 1988 de 2 428 para os referidos 2 360. Porém não pode ser questão que o Luxemburgo possa ser arredado como sede do Secretariado do Parlamento tal como foi receado no processo, em que o Parlamento foi vencido pelo o Estado luxemburguês perante o Tribunal de Justiça [36].

94. b) A decisão de 15 de Junho de 1988, com a qual a Mesa votou a favor de *dois projectos imobiliários em Bruxelas*, deve examinar-se tendo presente a questão de saber se ultrapassa a competência do Parlamento e prejudica os direitos do Luxemburgo. No

35 — 1965: 398 sem ou 420 com o pessoal dos grupos.
1990: 2 297 sem ou 2 360 com o pessoal dos grupos.
A questão de saber se este pessoal deve contar-se no Secretariado-Geral do Parlamento pode ficar em aberto por não ser importante para a decisão.

36 — Acórdão no processo 108/83, n.° 61, ver acima ponto II 1 c).

quadro da nota sobre a previsão a médio prazo da actividade do Parlamento Europeu nos três locais de trabalho habituais que contém a decisão da Mesa em litígio, esta aprovou uma nota do secretário-geral de 6 de Junho de 1988 sobre o mesmo tema e adoptou, assim, o seu conteúdo. Quanto ao esclarecimento das intenções prosseguidas com a decisão impugnada pode por isso remeter-se para o conteúdo da nota de 6 de Junho.

95. No parecer do secretário-geral é considerado necessário procurar os seguintes espaços para satisfazer as necessidades:

— mais cerca de 300/350 gabinetes;

— duas ou três salas de reuniões com, respectivamente, pelo menos 200 a 250 lugares, que possibilitem a reunião de grandes grupos políticos e, eventualmente, debates de várias comissões em sessão conjunta;

— e espaços indispensáveis para o serviço de reprodução e de distribuição.

96. A ulterior utilização de 130 gabinetes no edifício anexo ao Parlamento era questionável naquela época, de maneira que teve de arranjar-se alternativa.

97. Os dois projectos imobiliários aprovados pela Mesa para execução, segundo as constatações da nota do secretário-geral, são susceptíveis de cobrir a referida necessidade de espaço. O projecto «Parc Leopold Investment» possibilita a inclusão de salas de reunião e cerca de 100 a 150 gabinetes. O projecto «Groupement COB-Société générale» poderia, por outro lado, albergar os serviços técnicos e mais 200 gabinetes.

98. Tanto na nota do secretário-geral como também na da Mesa é enunciado o objectivo do Parlamento de colocar à disposição dos deputados, do Secretariado-Geral e dos grupos, espaços com gabinetes em número suficiente.

99. Se se deduzir dos 300 a 350 gabinetes que devem ser colocados à disposição através dos dois projectos imobiliários os 130 a evacuar, então restam cerca de 200 gabinetes que traduzem o aumento de espaço efectivo. A intenção de colocar à disposição tanto dos deputados como dos grupos espaços com gabinetes em número suficiente não é de criticar.

100. O Parlamento alega que só o grupo socialista conta 170 membros. A exigência de salas de reunião com 200 a 250 lugares, tendo em conta esse facto, não é exagerada.

101. A discussão entre as partes sobre as reuniões de uma «grande comissão», é, em meu entender, algo estranho ao processo. A causa disso pode ser a referência feita pelo próprio Parlamento a uma «grande comissão» tanto na decisão impugnada da Mesa de 15 de Junho de 1988 como também na nota do secretário-geral de 6 de Junho de

1988. É na verdade assunto da organização interna do Parlamento saber se, no seu regulamento interno, prevê a possibilidade de realizar reuniões comuns de várias comissões e fornecer as condições de realização das reuniões para tal necessárias.

102. A referência ao artigo 37.° do regulamento interno do Parlamento tem apenas força de expressão limitada na discussão sobre a necessidade de salas de reunião maiores. O plenário, em aplicação do artigo 37.° do regulamento interno do Parlamento, pode ficar aliviado transmitindo «à comissão competente» assuntos para debate e deliberação, cujos resultados se transformam, através da simples aprovação pelo plenário, em decisões do Parlamento. Nos casos em que é aplicado o processo descrito, em conformidade com o n.° 4 do artigo 37.°, é permitida a entrada do público. A admissão do público implica porém que para ele existam lugares e eventualmente para os representantes dos meios de comunicação.

103. É questionável — ainda que não se possa deduzir dos dados numéricos — saber em que medida devem ser atribuídos gabinetes ao Secretariado-Geral. De forma diferente que no caso do trabalho dos deputados no quadro das reuniões dos grupos e das reuniões das comissões que têm lugar, como se admitiu, em Bruxelas[37], o Secretariado-Geral está como sempre instalado no Luxemburgo. A atribuição de um significativo número de outros espaços para gabinetes poderia ser valorada como indício da intenção de transferir pessoal. Quantos gabinetes a mais são destinados para a utilização do Secretariado-Geral não é porém determinável. A simples possibilidade de utilização de maior número de gabinetes não é susceptível de, por princípio, colocar em questão a admissibilidade das decisões relativas a imóveis, uma vez que uma eventual transferência de pessoal deve estar materialmente em sintonia com os limites indicados.

104. Em suma, na decisão, relativa a imóveis, de 15 de Junho de 1988 não pode reconhecer-se qualquer violação das competências do Parlamento.

3. Processo C-39/89

105. O primeiro ponto da resolução (ou seja o ponto 7) considerado pelo Governo luxemburguês ilegal diz o seguinte:

«decide, consequentemente, *tomar medidas adequadas para o desempenho das suas funções*, em conformidade com as suas obrigações decorrentes do direito comunitário e com o *direito natural* de um Parlamento eleito por sufrágio universal e directo».

106. Neste texto trata-se, na verdade, de uma «decisão», mas, como se sabe, não depende do teor literal, mas do conteúdo de uma deliberação do Parlamento, declarar se aqui realmente existe uma decisão impugnável. No caso presente, o conteúdo da deliberação consiste em criar as condições mais adequadas para o desempenho das suas funções. A forma que tais condições devem revestir não vem indicada no n.° 7. Por isso, este ponto não tem carácter de decisão.

37 — Ver acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86, loc. cit.

107. No n.° 9 da resolução, o Parlamento encarrega

«... a Mesa de tomar, com a maior brevidade, as medidas necessárias, de modo a que o Parlamento possa dispor, nas instalações em que se realizam as sessões e outras reuniões parlamentares, de todo o pessoal e infra-estruturas necessárias à execução eficiente das tarefas que lhe competem...».

108. A formulação que comporta a «atribuição de um encargo» pode ser compreendida como uma instrução definitiva para a actividade do órgão encarregado, no sentido de reforçar os meios humanos e materiais em Estrasburgo e Bruxelas. O texto em causa é, por si, considerado demasiado indefinido, para servir como base jurídica para medidas concretas de execução. A intenção de desempenhar as tarefas de forma eficiente e eficaz é um objectivo geral que nada exprime quanto aos meios da sua prossecução. Em conclusão, não pode ser deduzido exclusivamente do n.° 9 da resolução qualquer efeito jurídico vinculante.

109. Acontece de forma diferente no caso do n.° 10. Aqui o Parlamento enuncia a «consideração» de

«que é indispensável que o Parlamento, para o seu bom funcionamento, disponha, em Bruxelas, do pessoal ligado às actividades seguintes:

— comissões e delegações,

— informação e relações públicas,

— estudos e investigação,

bem como

— outro pessoal cuja função principal consiste em prestar directamente serviços aos deputados individualmente considerados, e

— o pessoal cujas tarefas de controlo ou de apoio requeiram a sua presença nos mesmos locais que os sectores acima mencionados».

110. Pelo facto de estar em discussão uma «consideração» poderia surgir a impressão de que se trataria de uma manifestação de opinião não vinculante. Todavia, as transferências de pessoal propostas são de tal maneira concretas que poderia começar-se imediatamente com a sua execução. O n.° 17 da resolução sublinha que são visadas alterações imediatas e concretas. Pois o Parlamento «chama a atenção»

«para a situação extrema em que se encontra e sublinha a urgência da situação e a necessidade de proceder às mudanças previstas nos n.os 9, 10 e 11 logo que as respectivas instalações estejam disponíveis».

111. Além disso, no n.° 16 da resolução, os órgãos do Parlamento são directamente encarregados de iniciarem a execução das alterações tidas em vista e, na verdade, tanto no que diz respeito a espaços como igualmente às necessárias decisões em matéria de pessoal.

112. Uma vez que se partiu do princípio de que o n.° 10 da resolução produz efeitos jurídicos, deve examinar-se se as decisões se detêm no quadro das competências do Parlamento ou se as ultrapassam e por isso violam as garantias dadas ao Estado luxemburguês.

113. No que toca ao pessoal destinado às comissões e delegações deve partir-se da premissa de que o trabalho das comissões parlamentares e grupos políticos tem lugar em Bruxelas em condições que estão ao abrigo de qualquer objecção de carácter jurídico. Esta repartição de base da actividade parlamentar por três locais de trabalho foi admitida pela última vez pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos 358/83 e 58/86. Se porém não deve ser objecto de reparos que as comissões e delegações tenham as suas reuniões em Bruxelas, então é natural que o pessoal auxiliar necessário esteja presente.

114. Quanto ao pessoal do serviço de informação e de relações públicas pode remeter-se para as observações relativas ao trabalho de imprensa do Parlamento na análise feita aquando do processo C-213/88 [38].

115. No conjunto «estudos e investigação» deve reconhecer-se seguramente o interesse em que no caso do trabalho das comissões, sem dúvida uma parte importante do trabalho parlamentar, estejam disponíveis os recursos necessários em recursos bibliográficos e pessoal de investigação. É compreensível que o Parlamento alegue que a biblioteca devia estar à disposição em Bruxelas. A finalidade de uma biblioteca de consulta é dar acesso, em qualquer altura, à literatura desejada.

116. A objecção do Governo luxemburguês de que a utilização da moderna técnica de computador tornaria supérflua tal transferência, não é totalmente convincente neste contexto. A técnica de telecomunicações pode, por exemplo, ser utilizada quando estejam armazenados extensos documentos em microfichas ou sejam transmitidos determinados documentos de um lugar para o outro por telecópia. A consulta da literatura pertinente não é, pelo contrário, substituível.

117. Também a transferência do serviço de «estudos e investigação» se justifica do ponto de vista material. Este serviço carece tanto da biblioteca como também do contacto pessoal com os seus clientes, os parlamentares, caso deva assegurar-se que o trabalho prestado seja realmente útil para estes.

118. Em resumo, pode dizer-se que a transferência do pessoal mencionado não excede, em princípio, as competências que o Parlamento tem no quadro do seu poder de organização. Terá certamente de atender-se ao facto de as transferências não assumirem uma extensão que coloque em questão o Luxemburgo como local de trabalho do Secretariado-Geral do Parlamento. Assim, se-

38 — Ver acima n.os 75 a 89.

ria atingida aquela fronteira que o Tribunal de Justiça traçou no processo 108/83.

119. No n.° 10 da resolução é referido, além dos grupos de pessoal discutidos até agora, aquele cuja função principal consiste em prestar directamente serviços aos deputados. A formulação é na verdade muito geral, e o acento devia colocar-se na palavra «directamente». Através disto fica delimitado o grupo daquelas pessoas que podem ser abrangidas pela enumeração. Neste sentido rigorosamente compreendido são afectados os colaboradores no caso dos quais o tipo e a forma de colaboração com os membros se caracteriza por conversas pessoais e instruções directas. Compreendido desta forma, em minha opinião, não se deparam dúvidas de que este pessoal deve estar disponível nos respectivos locais de reunião, justamente também em Bruxelas.

120. O último grupo de pessoas referido no n.° 10 da resolução é «o pessoal cujas tarefas de controlo ou de apoio requeiram a sua presença nos mesmos locais que os sectores acima mencionados». Também esta formulação é feita de forma muito geral. Ela pode ser compreendida como uma regulamentação acessória destinada aos grupos de pessoal antes referidos, objectivamente delimitados. Se se atende à função de apoio, poderia ela também assumir carácter residual, uma vez que, neste contexto, é alargado o círculo dos grupos de pessoas já designados. Em meu entender, o acento deve por-se na palavra «requeiram». Por este expediente aflui o elemento da irrenunciabilidade no processo de selecção. Neste entendimento rigoroso, o significado autónomo deste último travessão é reduzido e, por isso, não levanta qualquer problema.

121. De resto, é igualmente de notar que no n.° 10 não são concretizadas as medidas a adoptar. Em vez disso, são encarregados os órgãos do Parlamento, o seu presidente, o seu secretário-geral, a sua Mesa, a sua Mesa alargada e os seus questores de adoptar as medidas adequadas à concretização.

122. Os efeitos jurídicos da resolução surgem precisamente através da delegação directa do encargo dos projectos clara e objectivamente delimitados. A execução concreta deve ter lugar, pelo contrário, tendo em conta a repartição interna de competências do Parlamento, através dos seus órgãos. Aqui, até prova em contrário, deve assentar-se em que os órgãos do Parlamento, de acordo com a decisão dos governos de 1965 e as decisões do Tribunal de Justiça, não colocam em questão a posição do Luxemburgo como local de trabalho do Secretariado do Parlamento.

123. Finalmente, o Governo luxemburguês evidenciou os n.os 16 e 17 da resolução e solicitou a sua apreciação pelo Tribunal de Justiça. Como já foi esclarecido no contexto da análise dos outros pontos, os n.os 16 e 17 têm o seu alcance apenas em interacção com os outros pontos da resolução. O Governo luxemburguês declarou expressamente que no caso dos projectos imobiliários se tratava

apenas de um aspecto acessório às decisões relativas ao pessoal e desejaria vê-lo examinado, por isso, também apenas em conexão com as questões relativas ao pessoal.

124. Em consequência, os planos imobiliários são insuspeitos se criarem as condições objectivas para que a transferência do pessoal seja possível nos limites explicados ou na medida em que sejam necessários para a realização de sessões plenárias que foram objecto dos acórdãos nos processos 358/85 e 51/86.

125. Quanto à decisão relativa às despesas deve notar-se que o Governo luxemburguês não fez qualquer pedido. O Parlamento requereu que seja negado provimento ao recurso e que se condene o recorrente nas despesas do processo.

126. Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Assim decidiu o Tribunal de Justiça também nos dois últimos processos relativos à matéria [39].

C — Conclusão

127. Como consequência da análise precedente proponho a seguinte decisão:

1) deve ser negado provimento aos recursos pois não têm fundamento,

2) o recorrente deve ser condenado nas despesas do processo.

39 — Acórdão no processo 108/83 e acórdão nos processos apensos 358/85 e 51/86; em sentido diferente, ver o acórdão no processo 230/81.