ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
3 de Julho de 1986 *

No processo 34/86,

Conselho das Comunidades Europeias, representado pelos seus consultores jurídicos, D. Gordon-Smith e F. van Craeyenest, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no gabinete de J. Käser, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, Kirchberg, Luxemburgo,

recorrente,

apoiado por

República Federal da Alemanha, representada por M. Seidel, Ministerialrat no Ministério federal da Economia, em Bona, na qualidade de agente,

República Francesa, representada por G. Guillaume, director dos Assuntos Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores, na qualidade de agente, e

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado pelo seu agente, T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, assistido por F. Jacobs, Queen's Counsel,

intervenientes,

contra

Parlamento Europeu, representado pelo seu jurisconsulto, F. Pasetti-Bombardella, na qualidade de agente, assistido por J. Lever, Queen's Counsel, de Londres, e Lyon-Caen, advogado em Paris, com domicílio escolhido no Secretariado-Geral do Parlamento, Kirchberg, Luxemburgo,

recorrido,

que tem por objecto um pedido de anulação relacionado com a legalidade do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1986,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidentes de secção, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini
secretário: P. Heim

profere o presente

ACÓRDÃO

Dos factos

A matéria de facto e a tramitação processual, bem como os pedidos, fundamentos e principais argumentos das partes, podem ser resumidos da seguinte forma:

I — Factos e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico do litígio*

O presente processo encontra a sua origem na convicção do Conselho de que o orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1986, tal como figura no anexo ao acto do presidente do Parlamento Europeu de 18 de Dezembro de 1985, pelo qual este declarou definitivamente aprovado o orçamento (JO L 358, p. 1), foi adoptado com violação das disposições dos artigos 78.° do Tratado CECA, 203.° do Tratado CEE e 177.° do Tratado CEEA. Na opinião do Conselho, o Parlamento, nomeadamente, ultrapassou o que é permitido pelo artigo 203.°, n.° 9, do Tratado CEE [1], ao aumentar, por ocasião da segunda leitura do projecto de orçamento, certos créditos orçamentais, sem que uma nova taxa de aumento das despesas tenha sido fixada por acordo entre o Conselho e o Parlamento.

O artigo 203.°, n.° 9, do Tratado CEE prevê, para as despesas ditas não obrigatórias — isto é, para o conjunto das despesas que não decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste — a fixação anual de uma taxa máxima de aumento em relação às despesas da mesma natureza do exercício em curso. Esta taxa máxima, que resulta de três factores diferentes (a evolução em termos de volume do produto nacional bruto na Comunidade, a variação média dos orçamentos dos Estados-membros e a evolução do custo de vida durante o último ano financeiro), é fixada pela Comissão e comunicada, antes de 1 de Maio, a todas as instituições da Comunidade. Estas são obrigadas a respeitá-la no

1 — Por razões de simplificação, todas as referências ao artigo 203.°, n.° 9, do Tratado CEE entendem-se como abrangendo igualmente o artigo 78.°, n.° 9, do Tratado CECA e o artigo 177.°, n.° 9, do Tratado CEEA.

decurso do processo orçamental (artigo 203.°, n.° 9, terceiro parágrafo).

Resulta dos parágrafos quarto e quinto do n.° 9 do artigo 203.° que as despesas não obrigatórias podem, em dois casos, ultrapassar as que resultam da aplicação da taxa máxima calculada pela Comissão:

a) se o aumento das despesas não obrigatórias resultante do projecto de orçamento estabelecido pelo Conselho for superior a metade da taxa máxima fixada pela Comissão, o Parlamento, no exercício do seu direito de introduzir alterações, pode ainda aumentar o montante total dessas despesas até ao limite de metade da taxa máxima (artigo 203.°, n.° 9, quarto parágrafo);

b) se as actividades da Comunidade exigirem que se ultrapasse a taxa máxima, pode ser fixada uma nova taxa por acordo entre o Conselho, deliberando por maioria qualificada, e o Parlamento, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos sufrágios expressos (artigo 203.°, n.° 9, quinto parágrafo).

2. *O desenrolar do processo orçamental de 1986*

Por carta de 23 de Abril de 1985, a Comissão comunicou ao Conselho que a taxa máxima de aumento aplicável às despesas não obrigatórias do orçamento de 1986 era de 7,1 % em relação às despesas do mesmo tipo do orçamento de 1985. Por carta datada de 31 de Julho de 1985, a Comissão submeteu ao Conselho o anteprojecto do orçamento de 1986, indicando que este se baseava em dois acontecimentos cujos efeitos se fariam sentir a partir de 1 de Janeiro de 1986, a saber: os novos recursos próprios resultantes da elevação da taxa das contribuições baseadas no IVA até ao limite máximo de 1,4 % e o alargamento da Comunidade a Espanha e a Portugal. Na introdução sobre política geral do seu anteprojecto, a Comissão assinalou, por outro lado, que tinha fixado, em relação à Comunidade dos Dez, o seguinte objectivo:

«Travar, no que respeita às despesas não obrigatórias, o crescimento, actualmente anormal, da dotação orçamental necessária para honrar os compromissos pendentes, assumidos em exercícios anteriores (os "atrasados").

Desde 1978, no que respeita aos créditos duplos, o volume dos créditos de autorização aumentou a um ritmo nitidamente superior ao dos créditos de pagamento, o que significa, dado o escalonamento no tempo das operações correspondentes, que as necessidades de pagamento para honrar esses compromissos aumentam cada vez mais. Desde 1978, acumularam-se cerca de 10 300 milhões de ECU de compromissos, dos quais 8 200 milhões respeitam aos três fundos estruturais...

Assim, para 1986, estima-se em cerca de 4 400 milhões de ECU (dos quais cerca de 4 000 milhões em despesas não obrigatórias) os créditos de pagamento necessários para honrar uma parte desses compromissos (3 200 milhões de ECU em 1985).

Nestas condições, permanecendo constantes os recursos próprios, a margem disponível para financiar novas políticas comunitárias, já de si muito reduzida, torna-se ainda mais estreita.

Consequentemente, tendo em vista restringir este aumento no futuro, a Comissão encara a contenção do crescimento de novos compromissos, em despesas não obrigatórias, dentro dos limites da taxa máxima — isto é, 7,1 %».

Baseando-se nas despesas não obrigatórias da mesma natureza contidas no orçamento de 1985, a Comissão informou ainda que a aplicação da taxa máxima de 7,1 % permitia aumentar os créditos de autorização em

588 milhões de ECU e os créditos de pagamento em 435 milhões de ECU. A este respeito, resulta dos autos que o Conselho, reportando-se a uma outra base de cálculo não aceite pelo Parlamento, estimou a margem de aumento das despesas não obrigatórias em 582 milhões de ECU para os créditos de autorização e 433 milhões de ECU para os créditos de pagamento.

Na sua reunião de 17 e 18 de Setembro de 1985, o Conselho estabeleceu um projecto de orçamento que previa um aumento de 578 milhões de ECU — ou seja, 7,05 % — para os créditos de autorização e de 430 milhões de ECU — ou seja, 7,04 % — para os créditos de pagamento. Nestas circunstâncias, a margem de manobra de que dispunha o Parlamento, ao abrigo do artigo 203.°, n.° 9, quarto parágrafo, era, segundo o cálculo efectuado pela Comissão no seu anteprojecto de orçamento, de 294 milhões de ECU para os créditos de autorização e de 217 milhões de ECU para os créditos de pagamento. Consequentemente, o aumento máximo possível das despesas em relação ao orçamento de 1985 era de 872 milhões de ECU para os créditos de autorização e de 647 milhões de ECU para os créditos de pagamento.

Na sua sessão de 14 de Novembro de 1985, o Parlamento pronunciou-se em primeira leitura sobre o projecto de orçamento, acrescentando-lhe uma série de emendas que previam, no conjunto, um aumento das despesas não obrigatórias de 1 764 milhões de ECU para os créditos de autorização e 1 784 milhões de ECU para os créditos de pagamento. Nessa ocasião, o Parlamento adoptou uma resolução sobre o projecto de orçamento geral, que foi comunicada no mesmo dia ao Conselho e que continha, entre outros, os seguintes parágrafos:

«*O Parlamento Europeu*

...

1) recorda as obrigações políticas e jurídicas que incumbem à autoridade orçamental e que o Conselho contraiu em relação aos novos Estados-membros; decide, por isso, com base nos números considerados necessários pela Comissão, reinscrever, principalmente nas rubricas orçamentais específicas, os créditos indispensáveis para fazer face ao alargamento e à maior parte dos pagamentos decorrentes de compromissos que já foram votados em anos anteriores, com fundamento no facto de estas duas categorias de despesas estarem indissoluvelmente ligadas;

2) considera essencial:

a) que a liquidação definitiva das obrigações contraídas durante os anos financeiros anteriores seja concluída nos exercícios mais próximos;

b) que o nível dos créditos de autorização permita restabelecer, nos próximos anos, o funcionamento normal dos fundos estruturais;

...

10) deplora que o Conselho, confrontado com a implementação das suas regras internas de disciplina orçamental, tenha apresentado ao Parlamento apenas um projecto de orçamento truncado; insiste em que, por esse facto, o Conselho não submeteu um projecto completo à primeira leitura, agindo desta forma em violação das disposições do Tratado aplicáveis ao processo orçamental;

11) considera inaceitável que o Conselho não tenha inscrito todas as despesas no orçamento, contrariamente ao artigo 199.° do Tratado, e que, contraria-

mente às disposições que regem os fundos estruturais, nem as despesas decorrentes do alargamento da Comunidade, nem os créditos necessários para a liquidação das obrigações contratuais vencidas tenham sido totalmente tomados em conta;

...

16) considera que a Comunidade não pode, por via do orçamento para 1986, ignorar ou limitar as obrigações financeiras que assumiu; assim, em consequência, decidiu assegurar, no decorrer do processo orçamental, o respeito por este princípio».

Por ocasião da segunda leitura do orçamento, em 26 e 27 de Novembro de 1985, o Conselho decidiu, pelo seu lado, aumentar as despesas não obrigatórias até ao limite de 1 199 milhões de ECU para os créditos de autorização e 1 251 milhões de ECU para os créditos de pagamento. Nesta ocasião, e relativamente ao alargamento, o Conselho inscreveu verbas suplementares no projecto de orçamento estabelecido em primeira leitura, as quais se elevavam a 500 milhões de ECU em créditos de autorização e 321 milhões de ECU em créditos de pagamento. Na sequência desta proposta, que formulou sem condições, o Conselho propôs ao Parlamento, por carta de 29 de Novembro de 1985, a fixação de novas taxas máximas de aumento: 14,6 % para os créditos de autorização e 20,5 % para os créditos de pagamento, em relação à base de 1985.

Após uma última reunião de conciliação, nos dias 11 e 12 de Dezembro de 1985, com uma delegação do Parlamento, em busca de um acordo, o Conselho autorizou o seu presidente a apresentar ao Parlamento uma proposta de compromisso: um aumento suplementar das despesas não obrigatórias de 196 milhões de ECU (17,02 %) para os créditos de autorização e de 242 milhões de ECU (24,46 %) para os créditos de pagamento; esta proposta foi feita sob reserva da sua aceitação pelo Parlamento.

Por ocasião da sua reunião de 12 de Dezembro de 1985, o Parlamento aprovou novamente uma resolução sobre o projecto de orçamento geral, do seguinte teor:

«*O Parlamento Europeu*

...

1) verifica pelo exame das declarações feitas e das modificações introduzidas pelo Conselho à primeira leitura do Parlamento, após ouvir a Comissão, que o projecto de orçamento não cobre as obrigações contraídas pela Comunidade; altera novamente o projecto de orçamento, a fim de que as despesas ligadas ao orçamento e aos "atrasados" sejam tomadas em conta, de forma a assegurar, para todos os Estados-membros, o mínimo necessário ao financiamento normal e ao desenvolvimento dos fundos estruturais, no quadro da regulamentação em vigor;

2) verifica que as despesas excepcionais a que a Comissão deve fazer face em 1986, para assegurar o cumprimento das obrigações inscritas nos orçamentos anteriores, bem como os compromissos assumidos para com Portugal e Espanha, não têm equivalente da mesma natureza no orçamento de 1985; considera, assim, que a estas despesas não são aplicáveis as disposições do Tratado relativas à determinação da taxa máxima de aumento das despesas não obrigatórias, em relação às despesas da mesma natureza do exercício de 1985; considera, portanto, que o processo previsto no artigo 203.°, n.° 9, do

Tratado, que visa a fixação de uma nova taxa de aumento das despesas não obrigatórias, não é aplicável no caso vertente;

...

5) verifica que os créditos previstos para os fundos estruturais não bastam para garantir um aumento real dos recursos para os actuais dez Estados-membros, nem para contribuir eficazmente para a solução dos problemas estruturais em Espanha e Portugal; sublinha que, não aumentando os fundos estruturais em valor real (para os dez Estados-membros), se infringem as obrigações contidas no artigo 11.°, n.° 1, do regulamento relativo aos programas integrados mediterrânicos (PIM), o qual prevê "aumentos em termos reais que se aplicam aos fundos" (de 1986 a 1992) e que "contribuem para o financiamento dos PIM, sem no entanto afectarem negativamente as transferências destes fundos para outras regiões prioritárias ou menos prósperas"; constata que, uma vez mais, o Parlamento foi obrigado a utilizar os seus poderes orçamentais para levar o Conselho a respeitar os compromissos que ele próprio criou, ao aprovar esta legislação».

As deliberações do Parlamento de 12 de Dezembro de 1985 conduziram a um aumento adicional das despesas não obrigatórias de 402 milhões de ECU (19,5 %) para os créditos de autorização e de 563 milhões de ECU (29,7 %) para os créditos de pagamento. Na sequência das votações do Parlamento, o presidente do Conselho informou, numa intervenção oral em sessão plenária deste órgão, que a proposta de compromisso do Conselho era retirada por essa razão.

Em 18 de Dezembro de 1985, o presidente do Parlamento, em aplicação do artigo 203.°, n.° 7, do Tratado, declarou verificado que o processo orçamental para o exercício de 1986 estava concluído e que o orçamento geral estava definitivamente aprovado. Em seguida, informou oficialmente o Conselho da aprovação definitiva do orçamento, por carta de 19 de Dezembro de 1985, recebida na Secretaria-Geral do Conselho no dia 23 do mesmo mês.

3. *Acontecimentos posteriores: medidas provisórias no processo 23/86 R*

Na sequência do acto do presidente do Parlamento Europeu de 18 de Dezembro de 1985, foi apresentada uma série de recursos de anulação contra o orçamento geral para 1986, mais precisamente contra o acto que declarou a aprovação definitiva desse orçamento. Os recursos foram interpostos, sucessivamente, pelo Luxemburgo (processo 15/86), pelos Países Baixos (17/86), pela França (18/86), pela República Federal da Alemanha (19/86), pelo Reino Unido (23/86) e pelo Conselho (34/86).

Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 13 de Fevereiro de 1986, o Governo do Reino Unido apresentou, ao abrigo dos artigos 185.° e 186.° do Tratado, um pedido de medida provisória, até à decisão final no processo principal, declarando que os Estados-membros não terão de efectuar para o orçamento de 1986, a título de recursos próprios provenientes do IVA, senão pagamentos limitados aos montantes resultantes da segunda leitura do projecto de orçamento pelo Conselho, de 26 e 27 de Novembro de 1985. O Governo britânico considerava, com efeito, que o aumento das despesas não obrigatórias, tal como resultava da segunda leitura do projecto de orçamento pelo Parlamento, poderia levar a Comissão, enquanto órgão de

execução do orçamento, a pedir aos Estados-membros, no âmbito da transferência de uma parte do produto do IVA, contribuições que iriam para além dos limites dos poderes da Comunidade.

Por despacho de 17 de Março de 1986, o presidente do Tribunal, decidindo a título provisório, ordenou, além do mais, que:

«1) Até 10 de Julho de 1986, ou até à data em que o Tribunal profira a sua decisão no processo 34/86, Conselho/Parlamento Europeu, caso esta data seja anterior a 10 de Julho de 1986, a Comissão executará o orçamento para o exercício de 1986, tanto no que respeita às dotações para pagamentos como às dotações para autorizações, com base no projecto de orçamento elaborado pelo Conselho em segunda leitura, em 27 de Novembro de 1985, sem prejuízo das alterações adoptadas pelo Parlamento em 12 de Dezembro de 1985 que não tiveram por efeito aumentar as despesas não obrigatórias...».

4. *O objecto do presente litígio*

O presente recurso de anulação, apresentado ao abrigo dos artigos 173.° do Tratado CEE e 146.° do Tratado CEEA, põe em causa o orçamento geral para 1986. O pedido principal do Conselho visa uma anulação parcial deste orçamento, na medida em que, na sequência das deliberações do Parlamento de 12 de Dezembro de 1985, certos créditos orçamentais teriam sido aumentados com violação dos tratados. Ao adoptar esta posição, o Conselho procurou ter em conta as exigências do bom funcionamento da Comunidade. Por esta mesma razão, o Conselho só a título subsidiário pede a anulação do orçamento na sua totalidade e, como consequência, a anulação do acto do presidente do Parlamento pelo qual este declarou a aprovação definitiva do orçamento; neste último caso, solicita ao Tribunal que indique quais os efeitos do orçamento que devem ser considerados definitivos.

5. *Tramitação processual*

O requerimento inicial do Conselho deu entrada na Secretaria do Tribunal em 11 de Fevereiro de 1986.

A fase escrita do processo seguiu o seu curso normal. O Conselho, porém, prescindiu da réplica.

Tendo o Conselho solicitado, no requerimento inicial, que fosse dada prioridade ao processo, dada a urgência que havia em que o Tribunal proferisse a sua decisão antes da elaboração do projecto de orçamento para 1987, o presidente do Tribunal decidiu, em 12 de Fevereiro de 1986, deferir esse pedido, ao abrigo do artigo 55.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento Processual.

Por requerimentos entrados na Secretaria do Tribunal em 1, 3 e 4 de Abril de 1986, os governos alemão, britânico e francês, respectivamente, pediram para intervir no presente processo, em apoio da posição do Conselho. Por despacho de 14 de Abril de 1986, o Tribunal, ao abrigo do artigo 91.° do Regulamento Processual, admitiu os pedidos de intervenção.

Os governos britânico e francês apresentaram, no prazo fixado, exposições por escrito entradas na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 3 e 4 de Abril de 1986. Por carta de 7 de Abril de 1986, o representante do Governo alemão informou o Tribunal de que apresentaria a posição do seu Governo na audiência.

De acordo com o relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral sem proceder a dili-

gências de instrução prévias; no entanto, convidou o Conselho e o Parlamento a responderem a determinadas questões por ocasião da audiência.

II — Pedidos das partes

O *Conselho das Comunidades Europeias*, parte recorrente, conclui o seu requerimento inicial pedindo que o Tribunal se digne:

a) anular o orçamento para 1986 na parte em que, devido às alterações aprovadas pelo Parlamento em 12 de Dezembro de 1985, por ocasião da segunda leitura do projecto de orçamento, os créditos de autorização e os créditos de pagamento a título de despesas não obrigatórias ultrapassem em 293 828 185 ECU e 527 383 692 ECU, respectivamente, ou em quaisquer outros montantes que o Tribunal eventualmente venha a determinar, as novas taxas de aumento propostas pelo Conselho na carta que este dirigiu, para o efeito, ao presidente do Parlamento;

b) anular o orçamento para 1986 na parte em que o Parlamento modificou, por ocasião da segunda leitura do projecto de orçamento, oito rubricas orçamentais que constituíam despesas obrigatórias, identificadas no documento XVIII, junto com o requerimento inicial do Conselho;

c) declarar que o acto de aprovação definitiva do orçamento, tal como foi proferido pelo presidente do Parlamento, em 18 de Dezembro de 1985, violou as disposições do artigo 78.°, n.os 7 e 9, do Tratado CECA, do artigo 203.°, n.os 7 e 9, do Tratado CEE e do artigo 177.°, n.os 7 e 9, do Tratado CEEA;

d) *subsidiariamente*, anular o orçamento para 1986 no seu conjunto e, consequentemente, o acto do presidente do Parlamento de 18 de Dezembro de 1985, e indicar os efeitos do orçamento que deverão ser considerados como definitivos.

O *Parlamento Europeu*, ora recorrido, conclui a sua alegação de defesa pedindo que o Tribunal se digne:

a) declarar o recurso inadmissível ou não fundamentado;

b) *subsidiariamente*, para a hipótese de o Tribunal considerar o recurso admissível e fundamentado, declarar que uma eventual anulação deveria, por um lado, abranger todo o orçamento e, por outro, incluir integralmente o processo preparatório de elaboração do orçamento, nomeadamente devido às ilegalidades cometidas pelo Conselho ao longo desse processo;

c) condenar o Conselho nas despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

Quanto à admissibilidade

O *Parlamento Europeu* avança três fundamentos em apoio da questão prévia da inadmissibilidade. Começa por contestar a capacidade do Conselho para pôr em causa a legalidade dos actos do Parlamento por via de um recurso interposto ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, pois esta disposição não prevê, nem expressa nem tacitamente, um tal controlo de legalidade em relação ao Parlamento. A este respeito, o Parlamento assinala que, por ocasião da conferência dos representantes dos Estados-membros reunida no Luxemburgo no final de 1985, não foi adoptada uma proposta tendente a atribuir ao Parlamento legitimidade activa e passiva para os recursos instaurados nos termos do artigo 173.° do Tratado.

Em seguida, o Parlamento argumenta que o acto de aprovação definitiva do orçamento, tal como foi declarado pelo presidente do

Parlamento em conformidade com o artigo 203.°, n.° 7, do Tratado, não pode ser considerado um acto impugnável. Isto porque, segundo o Parlamento, o que é apresentado ao seu presidente neste estádio do processo não é um projecto de orçamento, mas um orçamento que já foi aprovado pelo Parlamento. Acresce ainda que se estaria a criar — o que não é possível — um terceiro elemento da autoridade orçamental, que seria autónomo em relação aos outros dois. Nesta mesma ordem de ideias, o Parlamento sustenta que o orçamento, tal como foi aprovado no fim da segunda leitura, também não constitui um acto impugnável, pois seria um acto conjunto, emanado de duas instituições que, juntas, compõem a autoridade orçamental da Comunidade.

O Parlamento acrescenta que a sua posição a este respeito não implica que o Tribunal não possa exercer qualquer controlo sobre o orçamento comunitário. Pelo contrário, todos os actos de execução deste orçamento seriam passíveis de impugnação, quer por via de recurso de anulação, quer por intermédio do processo de reenvio prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado.

O *Conselho*, recorrente, sublinha desde logo que o Parlamento não goza de um estatuto especial que lhe permita escapar a todo e qualquer controlo judicial. A este respeito, não seria decisiva a simples circunstância de os artigos 173.° do Tratado CEE e 146.° do Tratado CEEA mencionarem apenas os actos do Conselho e da Comissão. Por outro lado, é necessário interpretar estas disposições à luz do alargamento dos poderes do Parlamento em matéria orçamental. Com efeito, nos sistemas originários dos dois tratados, só o Conselho e a Comissão podiam praticar actos de natureza jurídica, enquanto, apenas com uma excepção (artigo 144.° CEE e artigo 114.° CEEA), o Parlamento não era chamado senão a dar pareceres. Nesta perspectiva, as modificações dos tratados operadas em 1970 e 1975, tendentes a que os poderes orçamentais fossem partilhados entre o Parlamento e o Conselho, justificariam uma interpretação mais ampla dos artigos 173.° do Tratado CEE e 146.° do Tratado CEEA, de molde a que o controlo judicial devesse igualmente cobrir a legalidade do orçamento geral da Comunidade. Aliás, um tal controlo seria indispensável, dado que o desrespeito das disposições comunitárias relativas ao processo orçamental poria em causa o equilíbrio institucional pretendido pelos tratados.

O Conselho, em seguida, contesta a tese segundo a qual, nas circunstâncias em apreço, deveria antes ser interposto um recurso de anulação contra um acto da Comissão em execução do orçamento. Em sua opinião, esta solução não seria lógica nem satisfatória, pois obrigaria a aguardar uma decisão da Comissão que pusesse em prática o orçamento e a chamar a juízo uma instituição que não é directamente responsável pela alegada ilegalidade do orçamento.

Quanto ao fundo

Em apoio da sua pretensão, o *Conselho* invoca três fundamentos. Em primeiro lugar, teria havido violação de formalidades essenciais, na medida em que o presidente do Parlamento, ao praticar o acto de 18 de Dezembro de 1985, aqui em discussão, considerou concluído, no sentido do artigo 203.°, n.° 7, do Tratado, o processo orçamental em causa. Além disso, teria sido infringido o artigo 203.°, n.° 9, na medida em que o Parlamento, ao adoptar em segunda leitura o orçamento para 1986, aumentou unilateralmente as despesas não obrigatórias para além das novas taxas de aumento resultantes do projecto de orçamento

modificado, em segunda leitura, pelo Conselho. Finalmente, o Conselho argumenta que os n.os 5 e 6 do artigo 203.° foram desrespeitados, na medida em que o Parlamento modificou, em segunda leitura, um certo número de rubricas orçamentais que constituem, na opinião do Conselho, despesas obrigatórias.

Em relação ao *primeiro fundamento*, o *Conselho* sublinha que o acto do presidente do Parlamento, no sentido do artigo 203.°, n.° 7, não é puramente declarativo. Pelo contrário, resultaria dos próprios termos desta disposição que tal acto tem o efeito constitutivo de transformar um projecto de orçamento num orçamento. O Conselho deduz daí que o presidente do Parlamento é sempre obrigado a verificar, efectivamente, se estão reunidas todas as condições previstas naquela disposição e, designadamente, a condição de que o processo orçamental deve ser completo. Ora, tal não é o caso, enquanto uma nova e necessária taxa máxima de aumento não tiver sido fixada em conformidade com o quinto parágrafo do n.° 9 do artigo 203.°

Quanto ao *segundo fundamento*, o *Conselho* começa por notar que o respeito pelas disposições do artigo 203.°, n.° 9, do Tratado é de grande importância, dado que o mecanismo da taxa máxima de aumento constitui uma delimitação necessária do poder conferido ao Parlamento para decidir em última instância sobre as despesas não obrigatórias. Uma tal limitação seria indispensável enquanto o equilíbrio do orçamento comunitário entre as receitas e as despesas, exigido pelo artigo 199.° do Tratado, for assegurado pela mobilização de uma parte do produto do IVA (a partir de 1 de Janeiro de 1986: 1,4 %). Seriam afinal os Estados-membros que deveriam financiar um eventual aumento das despesas comunitárias. Donde, a necessidade de concordância do Conselho para a fixação de novas taxas de aumento.

O *Conselho* contesta a tese do Parlamento segundo a qual este não seria obrigado a respeitar, no decurso do processo orçamental para 1986, o mecanismo da taxa máxima, no que respeita às despesas excepcionais decorrentes do alargamento da Comunidade e dos chamados «atrasados». A este propósito, invoca os próprios termos do artigo 203.°, n.° 9, de onde resultaria, segundo ele, que o mecanismo da taxa máxima se aplica ao *conjunto* das despesas não obrigatórias e que a expressão «despesas da mesma natureza» deve ser entendida como uma referência ao mesmo *tipo* de despesas. Para além do mais, se os legisladores dos tratados modificativos de 1970 e 1975 tivessem querido permitir que, em certos casos, novas despesas não obrigatórias fossem exceptuadas da aplicação da taxa máxima, tê-lo-iam dito claramente.

Em relação ao *terceiro fundamento*, o *Conselho* observa que o Parlamento não tinha poderes para modificar certas rubricas orçamentais que constituem despesas obrigatórias, identificadas no anexo XVIII do seu requerimento inicial. Especifica que entre os números orçamentais em causa se encontram duas rubricas (artigos 450.° e 926.°) que já figuravam nos orçamentos anteriores e tinham sido classificadas como despesas obrigatórias na declaração comum, de 30 de Junho de 1982, do Parlamento, do Conselho e da Comissão (JO C 194, p. 1). Nos outros casos, tratar-se-ia de novas rubricas orçamentais.

A título de observação geral, o *Parlamento Europeu* afirma que o processo orçamental para o ano de 1986 deve ser entendido à luz

das dificuldades encontradas no decurso dos processos anteriores, nomeadamente dos anos de 1983 e 1984. Entre essas dificuldades, figuram em especial o esgotamento dos recursos próprios disponíveis no quadro da transferência de uma parte do produto do IVA, o «reembolso britânico», o reforço indispensável dos fundos estruturais (Fundo Regional, Fundo Social, FEOGA-«Orientação»), a adopção unilateral pelo Conselho de uma «disciplina orçamental» e os problemas decorrentes de uma subavaliação sistemática dos créditos («suborçamentação»). A este propósito, o Parlamento assinala, além disso, que, devido à insuficiência dos créditos inscritos no orçamento para o exercício de 1984, este teve de ser completado por um orçamento suplementar. Mais ainda, tendo o Conselho proposto em 1984 um projecto de orçamento que não cobria o conjunto dos meios financeiros necessários para cobrir as despesas do ano de 1985, o Parlamento teria sido obrigado a remediar esta evidente omissão, rejeitando o projecto na sua totalidade. No que respeita a 1986, o Conselho ter-lhe-ia apresentado, uma vez mais, um projecto de orçamento manifestamente incompleto, dado que não incluía dotações para fazer face ao alargamento da Comunidade e à reabsorção dos «atrasados». De resto, quando da sua primeira leitura, o Parlamento teria seriamente considerado a hipótese de aprovar o projecto incompleto, tal qual se encontrava, o que teria excluído qualquer segunda leitura pelo Conselho: neste caso, o orçamento seria considerado aprovado, sem que nele figurassem os créditos necessários — decisão que teria, claramente, posto em evidência as insuficiências do projecto do Conselho. Contudo, o Parlamento teria afastado essa possibilidade para não pôr em causa o bom funcionamento da Comunidade em 1986. Por essa mesma razão, uma rejeição de conjunto do projecto de orçamento não convinha na altura, pois, sob o regime dos duodécimos provisórios (artigo 204.°), a Comunidade também não estaria em condições de fazer face às obrigações decorrentes do alargamento e dos fundos estruturais.

Quanto às alegações de fundo do Conselho, o *Parlamento* argumenta em seguida que as despesas relativas aos compromissos assumidos com Espanha e Portugal, assim como as respeitantes aos «atrasados», embora sendo da mesma natureza que as despesas não obrigatórias em geral, não tinham qualquer equivalente no orçamento de 1985. A este propósito, além do mais, o Parlamento assinala que, no seu anteprojecto, a Comissão tinha expressamente excluído do âmbito da taxa máxima de aumento as despesas relativas às duas categorias supramencionadas. Resultaria, aliás, do artigo 203.°, n.° 9, primeiro e terceiro parágrafos, que os dois órgãos da autoridade orçamental, se não puderem chegar a acordo, ficam vinculados ao método utilizado nesta matéria pela Comissão. Por estas razões, o Parlamento considera que lhe era legítimo concluir que o mecanismo da taxa máxima não se aplicava, no caso vertente, a essa duas categorias de despesas.

Para a hipótese de o Tribunal não aceitar esta interpretação do artigo 203.°, n.° 9, o *Parlamento* sustenta, a *título subsidiário*, que foi a actuação ilegal do Conselho que efectivamente o obrigou a adoptar, no interesse da Comunidade, a posição que tomou. O Parlamento afirma que a actuação do Conselho no decorrer do processo orçamental em causa, estava viciada por uma dupla ilegalidade. Em primeiro lugar, ao apresentar, em primeira leitura, um projecto de orçamento incompleto, o Conselho não teria respeitado as disposições dos artigos 199.° e 203.°, n.° 10, do Tratado. Por outro lado, ao não elaborar, deliberadamente, um pro-

jecto de orçamento mais completo senão quando da segunda leitura, o Conselho ter-se-ia recusado a reconhecer os poderes orçamentais do Parlamento. Com efeito, uma suborçamentação em primeira leitura pelo Conselho não somente privaria o Parlamento do seu direito de segunda leitura do orçamento como também poria em causa o seu direito a ter a última palavra em matéria de despesas não obrigatórias, na medida em que o Parlamento seria assim obrigado a inscrever os créditos indevidamente omitidos, no exercício do seu direito de alterar. Por outras palavras: uma suborçamentação deliberada em primeira leitura pelo Conselho constituiria um abuso e uma manifesta deturpação processual, na medida em que reduziria a liberdade de introduzir alterações que o Tratado garante ao Parlamento.

Ora, nesta situação excepcional e dado que, pelas razões atrás expostas, não havia outros meios adequados para evitar o conflito com o Conselho, a decisão final tomada pelo Parlamento, de considerar todas as despesas relativas ao alargamento e aos «atrasados» como «à margem da taxa de aumento», teria sido a única solução susceptível de respeitar tanto a exigência de um orçamento completo, na acepção do artigo 199.° do Tratado, como o princípio da continuidade do funcionamento da Comunidade.

Subsidiariamente, como última hipótese, o *Parlamento* adianta que o orçamento da Comunidade é um acto único. Seria inconcebível, por consequência, que qualquer anulação pudesse aplicar-se só a parte do orçamento, permitindo assim que outra parte permanecesse em vigor. Mais ainda, uma anulação parcial deixaria subsistir o projecto modificado em segunda leitura pelo Conselho e chegaria assim a um resultado contrário ao artigo 203.°, n.° 9; com efeito, as novas taxas máximas que daí resultariam teriam sido, *unilateralmente*, fixadas pelo Conselho. Por estes motivos, o Parlamento considera que, se for caso disso, o Tribunal deverá anular o orçamento no seu conjunto.

Alegações dos intervenientes

Nas respectivas alegações de intervenção, os governos britânico e francês sublinham, no essencial, que o Parlamento não conseguiu apresentar, na sua defesa, qualquer fundamento susceptível de justificar a sua própria actuação e, nomeadamente, as irregularidades que teria cometido no decurso da segunda leitura do projecto de orçamento para 1986.

IV — Audiência

Na audiência realizada em 30 de Abril de 1986, o Conselho das Comunidades Europeias, representado por D. Gordon-Smith e F. van Craeyenest, o Governo da República Federal da Alemanha, representado por M. Seidel, o Governo da República Francesa, representado por G. Guillaume, o Governo do Reino Unido, representado pelo seu agente T. J. G. Pratt, assistido por F. Jacobs, QC, bem como o Parlamento Europeu, representado pelo seu agente F. Pasetti-Bombardella, assistido por J. Lever, QC, e pelo advogado Lyon-Caen, fizeram as suas alegações orais.

No decurso da audiência, o *Conselho* explicou, no que respeita ao objecto exacto do seu segundo pedido, que não era essencial que o Tribunal se pronunciasse efectivamente sobre a divergência de opiniões respeitante à classificação das rubricas orçamentais em questão. O aumento dessas ru-

bricas, tal como foi aprovado pelo Parlamento no decurso da segunda leitura do projecto de orçamento, seria sempre ilegal, qualquer que fosse a sua classificação exacta. Se os créditos em causa constituíssem despesas obrigatórias, o Parlamento não teria poderes para os modificar em segunda leitura, pois só o Conselho estaria habilitado a fazer tal alteração. Se, pelo contrário, se tratasse de despesas não obrigatórias, o aumento em causa implicaria, na falta de um acordo com o Conselho, uma ultrapassagem da taxa máxima de aumento ainda maior do que a referida no primeiro pedido do Conselho. Daqui se concluiria que, em qualquer das hipóteses, o orçamento deveria ser anulado, na medida em que os créditos em causa foram aumentados pelo Parlamento em segunda leitura.

O advogado-geral apresentou as suas conclusões na audiência de 2 de Junho de 1986.

Fundamentos da decisão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 11 de Fevereiro de 1986, o Conselho das Comunidades Europeias interpôs, ao abrigo dos artigos 173.° do Tratado CEE e 146.° do Tratado CEEA, um recurso contra o Parlamento Europeu, visando a anulação parcial ou, subsidiariamente, total do orçamento geral das Comunidades Europeias para o ano financeiro de 1986 (JO L 358), bem como a anulação do acto do presidente do Parlamento Europeu de 18 de Dezembro de 1985 pelo qual este declarou o orçamento definitivamente aprovado.

2 O Conselho, bem como os governos alemão, francês e britânico, que intervieram no litígio em apoio das conclusões do Conselho, acusam o Parlamento Europeu, em especial, de ter aumentado, em consequência de alterações votadas por ocasião da segunda leitura do projecto de orçamento, em 12 de Dezembro de 1985, certos créditos orçamentais em violação dos tratados e, nomeadamente, do artigo 203.°, n.° 9, do Tratado CEE e das disposições correspondentes dos Tratados CECA e CEEA. Com efeito, estes aumentos teriam por consequência uma ampliação das despesas não obrigatórias no orçamento para 1986, em relação às do orçamento para 1985, que ultrapassaria a taxa máxima de aumento fixada em conformidade com o mencionado n.° 9.

3 O Parlamento Europeu sustenta, em primeira linha, que o recurso é inadmissível. A título subsidiário, afirma que respeitou a letra e o espírito do artigo 203.°, n.° 9, do Tratado CEE. Seria o Conselho quem teria ignorado as disposições dos Tratados, em especial as do artigo 199.° do Tratado CEE, ao submeter ao Parlamento um projecto de orçamento e, após a primeira leitura pelo Parlamento, um projecto modificado cuja adopção teria colocado as Comunidades na impossibilidade de fazer face aos seus compromissos.

Quanto à admissibilidade

4 Em primeiro lugar, o Parlamento contesta que o Conselho possa invocar o artigo 173.° com vista a anular o orçamento, enquanto acto do Parlamento Europeu. Segundo esta instituição, o artigo 173.° não prevê que os actos do Parlamento Europeu possam ser objecto de um controlo de legalidade, tal como, aliás, não permite ao Parlamento pôr em causa perante o Tribunal a legalidade dos actos do Conselho ou da Comissão das Comunidades.

5 Contudo, deve notar-se que o Tribunal já decidiu, no seu acórdão de 23 de Abril de 1986 (Partido Ecologista «Os Verdes», processo 294/83, Recueil, p. 1339), que ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE é possível interpor um recurso de anulação contra os actos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, se estiverem reunidas as outras condições previstas na mesma disposição.

6 A este propósito deve recordar-se que o orçamento geral das Comunidades é o instrumento que prevê e autoriza previamente as receitas e despesas para cada ano. Umas e outras devem estar equilibradas, de acordo com o segundo parágrafo do artigo 199.° do Tratado CEE. Compete à Comissão executar o orçamento, por força do artigo 205.° dentro dos limites das dotações atribuídas, ao passo que as receitas inscritas determinam a percentagem do imposto sobre o valor acrescentado que deve ser transferida dos Estados-membros para os recursos próprios das Comunidades. Daqui resulta que o orçamento, uma vez proferida a declaração do presidente do Parlamento a que se refere o artigo 203.°, n.° 7, se inclui entre os actos susceptíveis de produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

7 O Parlamento sustenta, em seguida, que, em qualquer caso, a declaração do seu presidente, nos termos do artigo 203.°, n.° 7, do Tratado CEE, de que o orçamento foi definitivamente aprovado, não pode ser considerada como acto impugnável. O presidente do Parlamento só teria intervindo após o termo do processo

orçamental e sem poder influenciar o seu resultado. Considerar a declaração do presidente do Parlamento um acto impugnável redundaria, nestas circunstâncias, em instituir um terceiro ramo, autónomo, da autoridade orçamental, distinto dos outros dois — o Conselho e o Parlamento.

8 Esta tese deve ser igualmente rejeitada. É o presidente do Parlamento quem verifica, formalmente, que o processo orçamental atingiu o seu termo pela aprovação definitiva do orçamento, e que confere assim força obrigatória ao orçamento, tanto face às instituições como aos Estados-membros. Ao exercer esta função, o presidente do Parlamento intervém por um acto jurídico próprio, de natureza objectiva, no termo de um processo caracterizado pela acção concertada de diferentes instituições. Este acto pratica-o, não enquanto autoridade distinta não prevista pelo Tratado, mas na qualidade de órgão do Parlamento Europeu.

9 O Parlamento alega, por fim, que a sua deliberação em segunda leitura sobre o projecto modificado pelo Conselho não pode ser objecto de um recurso de anulação.

10 Desenvolvendo este argumento, o Parlamento refere que, no quadro do processo orçamental, as funções do Conselho e do Parlamento são complementares e que a acção concertada destas duas instituições conduz ao estabelecimento do orçamento, que constitui um acto conjunto, sem equivalente em qualquer outro acto das instituições comunitárias. Estaria por consequência excluído que a eventual anulação de tal acto pudesse afectar apenas as deliberações de uma única das duas instituições envolvidas. A este propósito, o Parlamento lembra que, segundo o artigo 176.° do Tratado CEE, «a instituição de que emana o acto anulado» é obrigada a tomar as medidas necessárias para a execução da decisão do Tribunal. Ora, o orçamento da Comunidade é obra de duas instituições, de modo que esta disposição não lhe seria aplicável. Deve assim concluir-se que o controlo judicial do orçamento não é possível por meio de um recurso de anulação.

11 O Conselho, respondendo a esta argumentação, observa que, até ao ano financeiro de 1975, o orçamento esteve sempre sujeito ao controlo previsto pelo artigo 173.° do Tratado CEE, dado que a aprovação do orçamento constituía um acto do Conselho gerador de efeitos jurídicos. Seria inconcebível que os autores das revisões dos tratados em aspectos orçamentais tivessem querido, ao alargar a função do Parlamento nesse campo, retirar o orçamento da categoria de actos sujeitos a controlo judicial. Esse controlo seria, aliás, corolário necessário da obrigação, que

impende sobre as instituições, de agir dentro dos limites dos poderes que lhes foram conferidos.

12 Cumpre aqui referir que, nos termos do artigo 203.°, n.° 10, do Tratado CEE, cada instituição exerce os poderes que lhe foram conferidos em matéria orçamental com respeito pelas disposições do Tratado. Se não fosse possível sujeitar os actos da autoridade orçamental ao controlo do Tribunal, as instituições que exercem essa autoridade poderiam usurpar as competências dos Estados-membros ou ultrapassar os limites que foram fixados às suas competências. De resto, nenhuma disposição do Tratado exclui a interposição de recursos contra actos de natureza orçamental.

13 Desta forma, a natureza orçamental dos actos recorridos não implica a inadmissibilidade do recurso. As considerações do Parlamento sobre as medidas a tomar em caso de anulação serão apreciadas após exame da questão de fundo.

14 Resulta do que acima se disse que as questões prévias suscitadas contra a admissibilidade do recurso devem ser rejeitadas no seu conjunto.

Quanto ao fundo

15 Convirá examinar preliminarmente as disposições do artigo 203.° do Tratado CEE que estão no centro da discussão entre as partes e também a aplicação que delas foi feita no processo seguido para a aprovação do orçamento para o exercício de 1986. O n.° 9 daquele artigo estabelece o processo a seguir no que respeita à fixação das chamadas despesas não obrigatórias, isto é, as despesas que não decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste.

16 Ressalta do segundo parágrafo do n.° 4 e dos n.^{os} 5, alínea a), e 6 do artigo 203.° que o Parlamento pode alterar o orçamento no que respeita às despesas não obrigatórias, que o Conselho pode modificar cada uma dessas alterações, mas que o Parlamento pode, no decurso da segunda leitura do projecto de orçamento modificado pelo Conselho, alterar ou rejeitar as modificações introduzidas pelo Conselho relativamente às primeiras alterações. Ao contrário, no que respeita às despesas obrigatórias, o Parlamento já não pode, na segunda leitura, pôr em causa a atitude

que o Conselho tenha tomado em relação às propostas de alteração feitas pelo Parlamento no decorrer da primeira leitura.

17 O artigo 203.°, n.° 9, estabelece, contudo, um limite para o aumento possível das despesas não obrigatórias em relação às despesas da mesma natureza que figuravam no orçamento do ano financeiro anterior. Esse limite é expresso por uma «taxa máxima de aumento», que as instituições comunitárias são obrigadas a respeitar no decurso do processo orçamental, por força do terceiro parágrafo do n.° 9.

18 De acordo com o segundo parágrafo da mesma disposição, a taxa máxima é fixada anualmente pela Comissão, com base em três factores objectivos, a saber: a evolução do produto nacional bruto, a variação média dos orçamentos nacionais e a evolução do custo de vida. Se, no decurso do processo orçamental, o Parlamento, o Conselho ou a Comissão considerarem que as actividades das Comunidades exigem uma ultrapassagem dessa taxa, poderá ser fixada uma outra, nos termos do quinto parágrafo do n.° 9, mediante acordo entre o Conselho e o Parlamento.

19 Para o exercício de 1986, a Comissão estabeleceu, depois de consultar o Comité de Política Económica, que a taxa máxima de aumento se elevaria a 7,1 %. Quando apresentou o anteprojecto de orçamento, a Comissão declarou que tinha fixado a si própria o objectivo de conter o crescimento dos créditos de pagamento necessários para as despesas não obrigatórias dentro dos limites da taxa máxima de 7,1 %. Acrescentou, contudo, que este princípio devia admitir algumas excepções.

20 A este respeito, na «introdução de política geral» ao anteprojecto de orçamento, a Comissão salientou em especial que, desde 1978, o volume dos créditos de autorização tinha aumentado a um ritmo nitidamente superior ao dos créditos de pagamento. Dado que as iniciativas a que aqueles créditos dizem respeito se prolongam no tempo, isto significa que os meios financeiros necessários para honrar aqueles compromissos estavam em crescimento constante. Desde 1978 acumularam-se cerca de 10 300 milhões de ECU, dos quais 8 200 milhões diziam respeito aos três fundos estruturais, designadamente o Fundo Social, o Fundo Regional e a Secção de Orientação do FEOGA. Com vista a absorver estes «atrasados» e a assegurar a sua cobertura financeira, a Comissão considerou que o aumento das dotações para

pagamento deveria exceder a taxa de 7,1 % na medida necessária para cobrir os compromissos em questão durante o ano de 1986.

21 Ao adoptar o projecto de orçamento em primeira leitura, o Conselho fixou o aumento dos créditos de autorização e dos créditos de pagamento em montantes que se continham dentro do limite da taxa máxima de 7,1 %. Segundo os cálculos do Conselho, o projecto de orçamento revelava um aumento de 578,1 milhões de ECU em créditos de autorização, ou seja, 7,05 %, e 430 milhões de ECU em créditos de pagamento, ou seja, 7,04 %.

22 Nas notas explicativas que acompanhavam o seu projecto de orçamento, o Conselho afirmou que estava «disposto a reconsiderar as dotações inscritas relativamente ao FEDER e ao FSE na segunda leitura do projecto de orçamento e a assegurar nessa altura que os montantes necessários para fazer face aos compromissos derivados das negociações de adesão em relação aos dois novos Estados-membros seriam postos à disposição dos países em causa». Declarou igualmente estar convicto «de que se trata de uma questão complexa que necessita de ser resolvida em conjunto por ambos os órgãos da autoridade orçamental e que qualquer solução teria por força de ser distribuída por vários anos financeiros».

23 O quarto parágrafo do n.° 9 determina que, se a taxa de aumento que resulta do projecto de orçamento estabelecido pelo Conselho for superior a metade da taxa máxima, o Parlamento poderá ainda, no exercício do seu direito de introduzir alterações, elevar o nível das despesas não obrigatórias, dentro do limite da taxa máxima. Neste caso, o Conselho calculou esta margem de manobra de que goza o Parlamento em 291,1 milhões de ECU para créditos de autorização e em 216,65 milhões de ECU para créditos de pagamento.

24 Deve referir-se que os números do Conselho não são calculados com referência aos que resultam do orçamento de 1985, tal como foi aprovado e publicado, mas a uma base corrigida, dado que o Parlamento aprovou, por ocasião do processo orçamental que conduziu ao orçamento de 1985, algumas alterações em relação às quais o Conselho tinha formulado reservas e objecções. Porém, dado que nenhum recurso relativamente ao orçamento de 1985 foi interposto em tempo útil, o Conselho não pode, no presente processo relativo ao orçamento de 1986, introduzir

correcções na base para o aumento das despesas não obrigatórias, argumentando com a irregularidade de certas alterações aprovadas durante o anterior processo orçamental. Os aumentos de despesas decorrentes dessas alterações são parte da «despesa a ser efectuada durante o exercício em curso» que constitui, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 9, a base de cálculo para a aplicação da taxa máxima de aumento. Se se ignorarem as correcções introduzidas pelo Conselho, a margem de manobra do Parlamento seria de 294 milhões de ECU para os créditos de autorização e de 217 milhões de ECU para os créditos de pagamento.

25 É pacífico que as alterações adoptadas pelo Parlamento em primeira leitura deram lugar a um aumento total das despesas não obrigatórias consideravelmente acima da margem de manobra que se acaba de referir. Em relação ao projecto de orçamento adoptado pelo Conselho e de acordo com os diferentes métodos de cálculo utilizados pelo Conselho e pelo Parlamento, tal aumento era superior a 1 700 milhões de ECU, no mínimo, tanto para créditos de autorização como para créditos de pagamento.

26 Resulta claramente dos debates parlamentares que os aumentos visavam, em especial, contribuir para a absorção dos «atrasados», tal como a Comissão propusera no seu anteprojecto de orçamento, e também para o reforço dos três fundos estruturais, de molde a habilitá-los a fazer face aos problemas relacionados com a adesão às Comunidades de Espanha e Portugal, em 1 de Janeiro de 1986. Na sua resolução de 14 de Novembro de 1985 sobre o projecto de orçamento geral, o Parlamento, depois de lembrar as obrigações políticas e jurídicas assumidas perante os novos Estados-membros, declarou que era necessário reinscrever, com base nos números considerados necessários pela Comissão, «os montantes essenciais para fazer face ao alargamento e à maior parte dos pagamentos decorrentes de compromissos que já foram votados em anos anteriores», pois essas duas categorias de despesas estavam indissoluvelmente ligadas.

27 Na sua segunda leitura do orçamento, o Conselho decidiu aumentar as despesas não obrigatórias, relativamente aos valores que figuravam no projecto de orçamento, em 1 199 milhões de ECU para créditos de autorização e em 1 251 milhões de ECU para créditos de pagamento. Estes montantes representavam uma taxa de aumento, com base nos valores de 1985 corrigidos pelo Conselho, de 14,63 % para créditos de autorização e de 20,5 % para créditos de pagamento. Por carta de 29 de Novembro de 1985 dirigida ao presidente do Parlamento, o Conselho expli-

cou como decidira a respeito das alterações introduzidas pelo Parlamento na sua primeira leitura e fez saber que, «por isso», acordara em propor à Assembleia que fossem fixadas para 1986, no concernente às despesas não obrigatórias, novas taxas para os créditos de autorização (14,63 %) e para os créditos de pagamento (20,5 %).

28 No início dos debates referentes à segunda leitura do orçamento, o Parlamento fez saber que considerava demasiado modestas as modificações aceites pelo Conselho e que não estava disposto a concordar, quer com os valores adoptados pelo Conselho em segunda leitura, quer com os novos valores modificados da taxa máxima de aumento. Os debates caracterizaram-se pela preocupação de estabelecer um orçamento que contemplasse adequadamente as despesas decorrentes do alargamento e os «atrasados».

29 Durante a sua 1052.ª sessão, em Estrasburgo, a 11 e 12 de Dezembro de 1985, o Conselho ainda formulou uma proposta de compromisso, que classificou de última oferta. Nessa ocasião, o Conselho declarou-se disposto a aceitar um novo aumento dos valores aprovados em segunda leitura, designadamente 195,7 milhões de ECU para créditos de autorização e 241,8 milhões de ECU para créditos de pagamento. Também propôs elevar a taxa máxima de aumento para 17,02 % para créditos de autorização e 24,46 % para créditos de pagamento. O Conselho autorizou o seu presidente a apresentar estas propostas ao Parlamento, mas declarou que seriam retiradas se o Parlamento não concordasse com elas.

30 Dado que o Parlamento não aceitou essas propostas de compromisso, o presidente do Conselho retirou-as formalmente. O Parlamento, por seu lado, aprovou alterações que aumentaram os créditos, relativamente aos que constavam do projecto modificado pelo Conselho, em 401,7 milhões de ECU para créditos de autorização e 563,3 milhões de ECU para créditos de pagamento. O total dos créditos para despesas não obrigatórias foi assim elevado para 9 801,9 milhões de ECU em créditos de autorização e 7 917,7 milhões de ECU em créditos de pagamento. Em 18 de Dezembro de 1985, o presidente do Parlamento declarou que terminara o processo orçamental e que, em consequência, estava finalmente adoptado o orçamento geral para o exercício de 1986, tal como fora aprovado em segunda leitura pelo Parlamento.

31 Os números acima mencionados mostram que o aumento das despesas não obrigatórias, resultante da segunda leitura do orçamento pelo Parlamento, era de 18,17 % (créditos de autorização) e de 29,10 % (créditos de pagamento), em comparação com o orçamento de 1985, tal como foi aprovado. As percentagens eram de 19,53 e 29,73 %, respectivamente, em comparação com a base corrigida para 1985, tal como foi calculada pelo Conselho.

32 Com base nesta breve descrição, é possível fazer três constatações de facto, a respeito do modo como foram aplicadas as disposições relativas à taxa máxima de aumento:

a) a Comissão, o Conselho e o Parlamento estiveram todos de acordo sobre o facto de que a taxa máxima de aumento, tal como havia sido fixada pela Comissão, não era de molde a permitir à Comunidade funcionar devidamente durante o exercício de 1986;

b) o Conselho e o Parlamento não foram capazes de chegar a um acordo sobre uma nova taxa máxima de aumento, embora as posições finalmente adoptadas por ambas as instituições estivessem bastante perto uma da outra;

c) os créditos aprovados pelo Parlamento em segunda leitura e confirmados pelo orçamento aprovado, em 18 de Dezembro de 1985, pelo presidente do Parlamento, excediam a taxa máxima de aumento, tal como havia sido fixada pela Comissão, e as várias taxas modificadas que haviam sido propostas pelo Conselho.

33 A afirmação contida na alínea b), supra, é contestada pelo Conselho, o qual sustenta que, ao exceder os aumentos propostos em segunda leitura pelo Conselho, o Parlamento aceitou implicitamente os valores da taxa máxima estabelecidos pelo Conselho. O Parlamento, contudo, fez notar que tal tese equivaleria a aceitar uma nova taxa unilateralmente fixada pelo Conselho, quando o Tratado exige um acordo entre o Conselho e o Parlamento. Fez notar, igualmente, que não só pode escolher entre a aceitação ou a recusa da nova taxa proposta pelo Conselho, como também pode, em qualquer momento, por força do artigo 203.°, n.° 8, do Tratado, rejeitar o projecto de orçamento na sua totalidade.

34 Deve referir-se a este respeito que, embora o Tratado estabeleça que a taxa máxima deve ser fixada pela Comissão com base em factores objectivos, não foi estabelecido qualquer critério para a modificação dessa taxa. De acordo com o quinto

parágrafo do n.° 9 do artigo 203.°, basta que o Conselho e o Parlamento cheguem a um acordo. Dada a importância de tal acordo, que confere às duas instituições, actuando concertadamente, a liberdade de aumentarem os créditos referentes às despesas não obrigatórias acima da taxa fixada pela Comissão, não pode ser inferido com base na intenção presumida de uma ou outra destas instituições.

35 A afirmação contida na alínea c) supra é contestada pelo Parlamento. Esta instituição sustenta que as despesas não obrigatórias para o ano financeiro de 1986 relativas ao alargamento e à absorção dos «atrasados» não têm equivalente no ano financeiro de 1985. Logo, a estas despesas não seria aplicável o processo previsto no artigo 203.°, n.° 9, que consiste na aplicação de uma taxa máxima de aumento às despesas não obrigatórias do exercício em curso.

36 Este argumento não pode ser acolhido. O primeiro parágrafo do n.° 9 determina que uma taxa máxima «em relação às despesas da mesma natureza do ano financeiro em curso» será fixada anualmente «para a totalidade das despesas que não sejam as que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos actos adoptados por força deste». A expressão «despesas da mesma natureza» só se pode referir às despesas mencionadas no final da frase, isto é, às despesas não obrigatórias. Resulta daqui que o Tratado não reconhece a existência de despesas não obrigatórias cujo crescimento não esteja sujeito à taxa máxima de aumento.

37 Na sua defesa, o Parlamento acusa ainda o Conselho de ter actuado ilegalmente ao apresentar-lhe um projecto de orçamento incompleto, especialmente na medida em que não incluía os créditos necessários, de forma a fazer face ao alargamento e à reabsorção dos «atrasados». O Conselho teria, assim, violado os princípios gerais de uma orçamentação completa e transparente. O Parlamento sustenta que esta conduta o obrigou a completar o orçamento e, assim, limitou os seus poderes.

38 Seja qual for a relevância deste argumento no que respeita à ultrapassagem da taxa máxima de aumento resultante das alterações introduzidas pelo Parlamento, é suficiente dizer, quanto a este ponto, que não compete ao Tribunal, mas ao Conselho e ao Parlamento, actuando concertadamente, determinar as exigências que colo-

cam, no que toca ao orçamento das Comunidades, situações especiais, tais como a adesão de novos Estados-membros ou a absorção dos «atrasados».

39 Deve, contudo, dizer-se que o acto do presidente do Parlamento, de 18 de Dezembro de 1985, pelo qual declarou definitivamente aprovado o orçamento para 1986, ocorreu num momento em que o processo orçamental ainda não estava concluído, por ausência de acordo entre as duas instituições em causa quanto aos valores que deveriam ser aprovados para a nova taxa máxima de aumento. Esse acto está, por isso, ferido de ilegalidade.

Consequências que decorrem desta ilegalidade

40 O Conselho pede a anulação do orçamento para 1986, na parte em que os créditos de autorização e os créditos de pagamento referentes às despesas não obrigatórias excedem as novas taxas de aumento propostas pelo Conselho, por carta de 29 de Novembro de 1985, dirigida ao presidente do Parlamento. Pede também que o Tribunal decida que a declaração do presidente do Parlamento de 18 de Dezembro de 1985, de que o orçamento tinha sido definitivamente aprovado, foi proferida com violação dos tratados, e infringiu em especial o artigo 203.°, n.os 7 e 9, do Tratado CEE e as disposições paralelas dos tratados CEEA e CECA. Subsidiariamente, o Conselho pede ao Tribunal que anule o orçamento para 1986 e, em consequência, o acto do presidente do Parlamento de 18 de Dezembro de 1985 — e, neste caso, que determine quais os efeitos do orçamento que deverão ser considerados definitivos.

41 O Parlamento, para a hipótese de se considerar que o recurso tem fundamento, pretende que o Tribunal declare que a anulação deve abranger o orçamento na sua globalidade, de forma a incluir também todo o conjunto do processo orçamental, o qual, segundo o Parlamento, está viciado *ab initio* pela conduta ilegal do Conselho. O Parlamento salienta que uma anulação parcial seria contrária à natureza do orçamento como um acto único e, além disso, deixaria que subsistisse o projecto modificado pelo Conselho em segunda leitura, um resultado que seria contrário ao artigo 203.°, n.° 9.

42 Em primeiro lugar, deve observar-se que, embora seja sua função assegurar que as instituições que integram a autoridade orçamental se mantêm dentro dos limites da

sua competência, o Tribunal não pode intervir no processo negocial entre o Conselho e o Parlamento, que deve conduzir, com o devido respeito por aqueles limites, ao estabelecimento do orçamento geral das Comunidades. É, pois, necessário rejeitar o pedido principal do Conselho, no sentido de uma anulação parcial do orçamento, que teria como efeito pôr em vigor a versão deste documento resultante das propostas feitas pelo Conselho ao Parlamento em 29 de Novembro de 1985.

43 Em seguida, deve notar-se que a irregularidade que pode imputar-se ao acto de 18 de Dezembro de 1985 do presidente do Parlamento se situa no facto de ter declarado, nos termos do artigo 203.°, n.° 7, que o orçamento estava «definitivamente» aprovado, quando ainda não tinha tido lugar uma aprovação definitiva, dado que as duas instituições ainda não tinham chegado a um acordo quanto a valores respeitantes a uma nova taxa máxima de aumento.

44 Olhando a situação como ela se apresentava por ocasião da segunda leitura do orçamento pelo Parlamento, o Tribunal fica com a impressão de que as posições assumidas por cada uma das instituições dificilmente teriam constituído um obstáculo sério à possibilidade de chegarem a acordo. Os aumentos das despesas não obrigatórias estabelecidas pelo Parlamento representam taxas de aumento de 18,17 % para os créditos de autorização e de 29,10 % para os créditos de pagamento, enquanto as taxas resultantes das últimas propostas feitas pelo Conselho — as propostas de compromisso, embora mais tarde «retiradas» — eram de 17,02 % e 24,46 %, respectivamente.

45 O Tribunal não tem de apreciar em que medida as atitudes do Conselho ou do Parlamento, durante todo o processo de negociações sobre o orçamento, os impediram de chegar a um acordo. Deve limitar-se a constatar que, uma vez que faltava esse acordo essencial, o presidente do Parlamento não podia declarar que o orçamento estava definitivamente aprovado. Por isso, tal declaração deve ser anulada.

46 O efeito da anulação do acto do presidente do Parlamento consiste em privar o orçamento para 1986 da sua validade. Por isso, não é necessário decidir quanto ao pedido do Conselho no sentido de uma anulação total do orçamento.

47 Cabe ao Conselho e ao Parlamento tomarem as medidas necessárias para procederem em conformidade com esta decisão e retomarem o processo orçamental no

exacto momento em que o Parlamento, na sua segunda leitura, aumentou os créditos referentes às despesas não obrigatórias para além da taxa máxima de aumento fixada pela Comissão, sem ter chegado a um acordo com o Conselho sobre o valor da nova taxa.

48 A declaração de nulidade do orçamento para 1986 é feita num momento em que já decorreu uma parte substancial do exercício de 1986. Nestas circunstâncias, a necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos europeus, bem como razões ponderosas de certeza jurídica, comparáveis com as situações que se invocam no caso de anulação de certos regulamentos, justificam que o Tribunal, no exercício do poder que expressamente lhe é conferido pelo segundo parágrafo do artigo 174.° do Tratado CEE para a hipótese de anulação de um regulamento, determine os efeitos do orçamento para 1986 que deverão ser considerados como definitivos. Nas circunstâncias particulares deste caso, deve decidir-se que a anulação do acto do presidente do Parlamento não pode pôr em causa a validade dos pagamentos efectuados e dos compromissos assumidos em execução do orçamento para 1986 até à data em que este acórdão foi proferido.

49 O Conselho também formulou, no presente recurso, um pedido que não tem a ver com a aplicação que foi feita da taxa máxima de aumento, mas com a elevação pelo Parlamento, na sua segunda leitura, de dotações inscritas em certas rubricas orçamentais, respeitantes a despesas que, segundo o Conselho, seriam de natureza obrigatória.

50 Após a anulação do acto do presidente do Parlamento de 18 de Dezembro de 1985, este pedido está prejudicado. Deve também referir-se que os problemas relativos à delimitação das despesas não obrigatórias, face às despesas obrigatórias, estão sujeitos a um processo de conciliação interinstitucional estabelecido pela «declaração conjunta» do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão de 30 de Junho de 1982 (JO C 194), e que podem ser resolvidos nesse contexto.

51 Em consequência, o Tribunal deve:

— anular o acto do presidente do Parlamento, de 18 de Dezembro de 1985, em que se declara definitivamente aprovado o orçamento para 1986 («Aprovação Definitiva do Orçamento Geral das Comunidades Europeias para o Exercício de 1986»);

— determinar que a referida anulação não pode pôr em causa a validade dos pagamentos efectuados e dos compromissos assumidos em execução do orçamento para 1986, tal como foi publicado no Jornal Oficial, antes da data em que este acórdão foi proferido;

— quanto ao mais, negar provimento ao recurso.

Despesas do processo

52 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual, é à parte vencida que cabe pagar as despesas do processo. Contudo, segundo o n.° 3, primeiro parágrafo, deste artigo, o Tribunal, quando cada uma das partes obtém apenas vencimento parcial e decai no restante, pode ordenar que as partes suportem as suas próprias despesas. Dado que as partes principais decaíram em algumas das suas pretensões, deverão pagar as suas próprias despesas. Os intervenientes suportarão as suas respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **É anulado o acto do presidente do Parlamento Europeu, de 18 de Dezembro de 1985, em que se declara verificada a aprovação definitiva do orçamento para 1986 («Aprovação Definitiva do Orçamento Geral das Comunidades para Exercício de 1986» — JO L 358, p. 1).**

2) **A anulação do referido acto do presidente do Parlamento Europeu, de 18 de Dezembro de 1985, não permite pôr em causa a validade dos pagamentos efectuados e dos compromissos assumidos em execução do orçamento para 1986, tal como foi publicado no «Jornal Oficial das Comunidades Europeias», antes da data em que este acórdão foi proferido.**

3) **Quanto ao mais, é negado provimento ao recurso.**

4) **Cada uma das partes, incluindo os intervenientes, suportará as suas próprias despesas.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 3 de Julho de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart