CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 22 de Fevereiro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A Comissão pede ao Tribunal a anulação do aditamento do artigo 235.° do Tratado CEE ao fundamento jurídico da decisão 87/327/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1987, que adopta o programa de acção comunitário em matéria de mobilidade dos estudantes (Erasmus) [1], bem como a anulação do último considerando desta decisão que motiva tal aditamento. A título subsidiário, caso o Tribunal não possa pronunciar tal anulação parcial, pede a anulação da decisão, na medida em que se fundamenta no referido artigo 235.°

2. A Comissão considera que o artigo 128.° do Tratado, em conjunto com a Decisão 63/266/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1963, relativa ao estabelecimento dos princípios gerais para a execução de uma política comum de formação profissional [2], era o único fundamento jurídico correcto para a decisão Erasmus, de modo que o recurso ao artigo 235.° constitui uma violação do Tratado. Acrescenta que o recurso a este artigo tem, de todo o modo, uma fundamentação insuficiente e imprecisa.

3. No seu acórdão relativo ao sistema de preferências generalizadas (SPG) [3], o Tribunal confirmou que «resulta dos próprios termos do artigo 235.° que o recurso a este artigo como fundamento jurídico de um acto não é justificado a não ser que qualquer outra disposição do Tratado não confira às instituições comunitárias a competência necessária para praticar tal acto».

4. Por outro lado, há que reconhecer que, no caso vertente, a controvérsia sobre o fundamento jurídico correcto não tem alcance meramente formal, dado que os artigos 128.° e 235.° comportam regras diferentes para a formação da vontade do Conselho. A escolha do fundamento jurídico era, pois, susceptível de ter consequências na determinação do conteúdo da decisão impugnada.

5. No que respeita à Decisão 63/266/CEE, não me alongarei sobre a controvérsia, mais aparente que real, que dividiu as partes sobre a importância que se lhe deveria conceder, seja a título de precedente ou de fundamento jurídico da decisão impugnada, dado que não podia, de todo o modo, modificar o âmbito de aplicação e o alcance do artigo 128.° do Tratado [4].

* Língua original: francês.

1 — JO L 166, de 25.6.1987, p. 20.

2 — JO de 20.4.1963, p. 1338; EE 05 F1 p. 30.

3 — Acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, processo 45/86, n.° 13.

4 — No seu acórdão «Hormonas», de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, o Tribunal declarou, por um lado, que uma simples prática do Conselho não é susceptível de derrogar disposições do Tratado e, por conseguinte, de criar um precedente vinculante para as instituições da Comunidade quanto ao fundamento jurídico correcto (n.° 24) e, por outro lado, que as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias são estabelecidas pelo Tratado e não estão na disponibilidade nem dos Estados-membros nem das próprias instituições (n.° 38).

6. Este artigo dispõe que:

«o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, e após consulta do Comité Económico e Social, estabelecerá os princípios gerais para a execução de uma política comum de formação profissional capaz de contribuir para o desenvolvimento harmonioso tanto das economias nacionais como do mercado comum».

7. Segundo o Conselho e as partes intervenientes, essa disposição não constitui fundamento jurídico suficiente para a adopção de uma decisão como a decisão Erasmus. Alegam, por um lado, que as acções que o programa Erasmus comporta vão para além das competências atribuídas ao Conselho pelo artigo 128.° e, por outro lado, que este programa abrange domínios que não se enquadram na formação profissional.

1. A extensão dos poderes do Conselho

8. No caso vertente, não é contestado que o programa Erasmus é, como indica o título da decisão impugnada, um «programa de acção comunitário», que deve ser executado pela Comissão em conformidade com o anexo da decisão (ver o seu artigo 3.°).

9. As acções definidas neste anexo implicam contactos directos entre a instituição competente para gerir o programa e

— as universidades (acções 1, 3 e 4),

— as associações de universidades (acção 4),

— o pessoal docente e administrativo universitário (acção 1),

— os centros nacionais de informação sobre o reconhecimento académico de diplomas e períodos de estudo (acção 3),

— os promotores de ciclos comuns entre as universidades (acção 3).

10. Todas estas entidades poderão beneficiar de auxílios da Comunidade, concedidos por decisão da Comissão. Esta poderá também financiar publicações destinadas a dar a conhecer as possibilidades de estudo e de ensino noutros Estados-membros (acção 4) e atribuir a estudantes ou docentes «prémios Erasmus» (acção 4).

11. Só as bolsas concedidas pela Comunidade aos estudantes das universidades que efectuem um período de estudos num outro Estado-membro são administradas pelas autoridades competentes dos Estados-membros (acção 2).

12. A questão é, pois, saber se o poder do Conselho de estabelecer os «princípios gerais para a execução de uma política comum de formação profissional» comporta o de adoptar um programa de acção comunitário que consista em tais realizações concretas, a

executar pela Comissão em colaboração directa com universidades e docentes.

13. A controvérsia provém do facto de o artigo 128.° utilizar noções à primeira vista dificilmente conciliáveis entre si. Por um lado, visa «uma política comum de formação profissional» e, por outro lado, apenas se refere à competência das instituições comunitárias em relação com o estabelecimento de «princípios gerais para a (sua) execução».

14. Conforme as teses que defendem, as partes atribuem maior ou menor peso a um ou a outro destes dois elementos. No entanto, em meu entender, eles não devem opor-se deste modo. Esta fórmula deve ser entendida no seu conjunto. «O estabelecimento dos princípios gerais» deve desembocar na «execução de uma política comum», que constitui o objectivo a atingir.

15. Mas resultará por isso do artigo 128.° que esta política comum pode ser executada directamente pelas instituições da Comunidade e, mais ainda, sob a forma de acções concretas como a concessão de um subsídio a determinada associação de universidades ou a determinado docente?

16. Para poder responder a esta questão, devemos, em primeiro lugar, enquadrar o artigo 128.° no sistema do Tratado, concentrando a nossa atenção nas disposições em que se trata da «execução de uma política comum».

17. Nos termos do artigo 3.°, «a acção da Comunidade implica, nos termos do disposto e segundo o calendário previsto no presente Tratado:

...

b) o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum e de uma política comercial comum em relação aos estados terceiros,

...

d) a adopção de uma política comum no domínio da agricultura,

e) a adopção de uma política comum no domínio dos transportes,

...

i) a instituição de um Fundo Social Europeu, destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida.

...».

18. Afigura-se-me difícil contestar que, se a política comum em matéria de formação profissional revestisse o mesmo alcance e o mesmo grau de intensidade comunitária que as políticas comuns nos domínios da agricultura, do transporte e do comércio externo, ela teria sido citada no artigo 3.°, que enumera os grandes objectivos da Comunidade.

19. A política agrícola comum e a política comum de transportes fazem mesmo parte

dos «fundamentos» da Comunidade (título da parte II do Tratado). Se é verdade que a política comercial comum, tal como a política comum de formação profissional, se inclui na parte III do Tratado, intitulada simplesmente «A Política da Comunidade», é todavia reservado à primeira um capítulo inteiro e à parte, enquanto a segunda é referida apenas por um único artigo no Título III, consagrado à «política social» no seu conjunto, e para mais num local que suscitou muitas interrogações. Encontra-se, com efeito, no fim do capítulo reservado ao Fundo Social Europeu, relativamente ao qual apenas a sua criação figura entre os objectivos enumerados no artigo 3.° Stabenow considera [5], em meu entender com razão, que esta localização do artigo 128.° constitui uma indicação de que, aquando da redacção do Tratado, o encorajar da formação profissional era considerado a missão principal do Fundo Social e que os «princípios gerais» deviam fornecer para este efeito um quadro de referência («Bezugsrahmen«). De facto, a formação profissional foi sempre uma das actividades prioritárias do Fundo Social.

20. Em segundo lugar, há que constatar que, ao contrário do artigo 128.°, os artigos 43.°, 75.° e 113.° prevêem, ao lado do traçar das linhas directrizes (artigo 43.°, n.° 1), ou do desenvolvimento de princípios uniformes (artigo 133.°, n.° 1), a apresentação, pela Comissão, de propostas que tenham directamente por objecto a execução das políticas comuns em questão. Estas medidas devem ser decididas, no caso da política agrícola comum e da política comum de transportes, após consulta do Parlamento Europeu.

5 — Wolfgang Stabenow, em Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3.ª edição, 1983, tomo 1.°, comentário ao artigo 128.°, p. 2087, n.° 2.

21. São adoptadas por unanimidade durante as duas primeiras fases do período transitório e por maioria qualificada daí em diante (artigo 43.°, n.° 2, artigo 75.°, n.° 1, artigo 111.°, n.° 3, artigo 113.°, n.° 4, artigo 114.°). Por fim, o artigo 116.°, que prevê que, em relação a todas as questões que revistam particular interesse para o mercado comum, os Estados-membros se limitarão, a partir do termo do período de transição, a empreender uma *acção comum* no âmbito das organizações internacionais de carácter económico, prescreve também que a Comissão submeterá ao Conselho, que deliberará por maioria qualificada, propostas relativas à *amplitude e execução* dessa acção comum.

22. Acresce que o artigo 41.°, alínea a), prevê uma coordenação eficaz dos esforços empreendidos nos domínios da formação profissional, da investigação e da divulgação da agronomia, que pode incluir projectos ou instituições *financiados em comum.*

23. Embora seja certo que este artigo, que respeita ao domínio da agricultura, não visa apenas a formação profissional, também não é menos verdade que não teria sido necessário nele prever a possibilidade de projectos financiados em comum se tal possibilidade resultasse já do artigo 128.°, disposição geral em matéria de formação profissional.

24. Perante este quadro de conjunto de incontestável coerência, *não* é possível supor

que foi por esquecimento ou inadvertência que os autores do Tratado omitiram, no artigo 128.°, confiar ao Conselho a missão de adoptar, sob proposta da Comissão, as *medidas necessárias à execução* de uma política comum de formação profissional. Não é possível interpretar este artigo como conferindo *implicitamente* ao Conselho competência para adoptar, por maioria simples e sem consulta obrigatória do Parlamento, tais medidas. Na óptica dos autores do Tratado, esta execução devia, pois, ser deixada a outros, que não poderiam ser senão os Estados-membros.

25. Como já verificámos, a decisão Erasmus tem, no entanto, por objecto essas *medidas concretas.* O mesmo se passa com o programa Comett I, que também tem fundamento no artigos 128.° e 235.° [6], e com o programa Comett II[7], com fundamento apenas no artigo 128.° Este último permite também à Comissão adoptar medidas que se destinam «tanto às pessoas em formação, incluindo as que terminaram uma formação inicial, como às pessoas em actividade, incluindo os parceiros sociais e os encarregados da formação em causa» (anexo à decisão, n.° 1, segundo parágrafo). Permite à Comissão conceder apoio financeiro até 50 % das despesas admissíveis, mas que pode ir até 100 % para as «associações universidades-empresas para a formação (AUEF)». Ao contrário do que acontece no programa Erasmus, a Comissão pode também conceder directamente bolsas a estudantes e a outras pessoas que efectuem um período de formação de três a doze meses numa empresa noutro Estado-membro, bem como ao pessoal das universidades e das empresas; pode apoiar cursos de formação nas tecnologias, auxiliar na concepção, na execução e na experimentação a nível europeu de projectos conjuntos de formação nas tecnologias, etc. A decisão Comett II reveste, portanto, um grande interesse no que respeita à questão que nos ocupa porque permite que nos apercebamos ainda melhor de toda a extensão das competências que o artigo 128.°, no entender dos partidários de uma interpretação lata desta disposição, confere ao Conselho e permite a este delegar na Comissão.

26. Em apoio desta interpretação lata, a Comissão invoca também o princípio do «efeito útil». Embora o artigo 128.° não indique os meios concretos com apoio dos quais a política comum de formação profissional deve ser executada, afirma ela, nem por isso é legítimo dar a essa disposição uma interpretação que conduziria a recusar à Comunidade os meios de acção necessários para a conduzir utilmente.

27. A Comissão alude aqui, sem dúvida, ao acórdão «política migratória» de 9 de Julho de 1987 [8], no qual foi acentuado que,

«quando um artigo do Tratado CEE, neste caso o artigo 118.°, *atribui à Comissão uma missão concreta,* deve admitir-se, sob pena de se retirar todo o efeito útil a essa disposição,

6 — Decisão do Conselho de 24 de Julho de 1986, que adopta o programa de cooperação entre a universidade e a empresa em matéria de formação no domínio das tecnologias (Comett), JO L 222 de 8.8.1986, p. 17.

7 — Decisão do Conselho de 16 de Dezembro de 1988, que adopta a segunda fase do programa de cooperação entre a universidade e a empresa, em matéria de formação, no âmbito das tecnologias (Comett II) (1990-1994), JO L 13 de 17.1.1989, p. 28.

8 — Alemanha, França, Países Baixos, Dinamarca e Reino Unido/Comissão, processos aoensos 231, 283, 284, 285 e 287/85, Colect. 1987, p. 3203.

que ela lhe confere necessariamente os poderes indispensáveis para desempenhar essa missão» (n.° 28).

28. Reconheço sem dificuldade que aquilo que, no âmbito do artigo 118.°, vale para a Comissão, *vale de modo geral para as instituições comunitárias.* Neste sentido, a Comissão tem razão em afirmar que no artigo 128.°, o Tratado não pôde querer a finalidade (uma política comum) sem prever os meios de acção necessários para a atingir.

29. Daqui resulta, seguramente, que os princípios gerais que o Conselho pode estabelecer não são simples orientações, mas normas jurídicas obrigatórias.

30. A utilização do «efeito útil» do artigo 128.° não deve conduzir, todavia, a substituir ou a acrescentar aos meios de acção que este expressamente prevê outros meios de acção de natureza diferente, ainda que estes permitissem atingir com mais facilidade e mais eficazmente os objectivos prosseguidos. Foi precisamente para colmatar tais lacunas e para permitir à Comunidade realizar plenamente os seus objectivos, ainda que o Tratado não a tenha dotado, para este fim, dos necessários poderes de actuação, que o artigo 235.° foi redigido.

31. Esta distinção está também implícita no acórdão «política migratória», já citado. O «efeito útil» do artigo 118.° conduziu o Tribunal a reconhecer à Comissão o poder de obrigar os Estados-membros a participar num processo de consulta que ela decidiu organizar (n.° 28), sem que todavia lhes possa impor o resultado a atingir por essa consulta ou impedi-los de aplicar projectos, acordos ou disposições que ela considerasse não conformes com a política e as acções comunitárias (n.° 34).

32. É certo que o artigo 118.° apenas encarrega a Comissão de promover uma colaboração estreita entre os Estados-membros no domínio social. O artigo 128.° dá, de certo modo, mais um passo ao fixar como objectivo a «execução de uma política comum de formação profissional capaz de contribuir para o desenvolvimento harmonioso tanto das economias nacionais como do mercado comum.» O princípio de efeito útil exige, pois, que se atinja um resultado conforme com esta definição, mas, ao prever unicamente o estabelecimento de princípios gerais, o artigo 128.° não impõe que a política comum conduza a uma verdadeira harmonização das disposições nacionais relativas à formação profissional[9] e não encarrega as instituições da Comunidade da execução da política comum.

33. Com efeito, o objectivo visado pode ser atingido tornando os princípios gerais tão precisos quanto possível, adaptando-os periodicamente aos novos problemas que apareçam, realizando estudos comparativos e organizando regularmente consultas obrigatórias no decurso das quais as experiências nacionais sejam confrontadas e se encontrem conclusões comuns.

34. Por outro lado, compete à Comissão acompanhar atentamente a execução dos princípios gerais pelos Estados-membros, chamar a sua atenção para eventuais discordâncias e iniciar, se for caso disso, relativa-

9 — Neste sentido, Stabenow, comentário já citado, p. 2088.

mente àqueles, um processo ao abrigo do artigo 169.°, já que os princípios gerais vinculam os Estados-membros. O artigo 128.°, conjuntamente com o artigo 155.°, permite também à Comissão recomendar aos Estados-membros acções a empreender de modo paralelo. Se essas acções forem escolhidas judiciosamente, os Estados-membros não deixarão de nelas se empenhar, cada um na parte que lhe respeita.

35. Este entendimento corresponde à definição que o Conselho tinha dado da política comum de formação profissional na Decisão 63/266/CEE. Nos termos do primeiro princípio desta decisão, «por política comum de formação profissional entende-se uma acção comum coerente e progressiva que implique que *cada Estado-membro defina* programas *e assegure* realizações que estejam em conformidade com os presentes princípios gerais e com as medidas de adaptação que delas resultarem».

36. A referência a eventuais medidas de adaptação constitui prova de que, pelo menos em 1963, o Conselho entendia que os princípios gerais podiam também ser executados por verdadeiras acções da Comunidade? Não penso assim. O texto que acabo de citar está claramente concebido na óptica de que não só as «realizações» mas também os «programas» são da exclusiva responsabilidade dos Estados-membros. Considero poder concluir daqui que, na óptica do Conselho, as «medidas de adaptação que resultarem dos princípios gerais» deviam consistir apenas em precisar o alcance dos princípios gerais relativamente a determinados aspectos particulares da política de formação profissional.

37. É verdade que o último parágrafo do primeiro princípio da decisão de 1963 precisa também que «cabe aos Estados-membros e às instituições competentes da Comunidade no âmbito do Tratado a aplicação destes princípios gerais». Mas a expressão «no âmbito do Tratado» não teria sido necessária se o Conselho tivesse entendido que o artigo 128.°, só por si, já permitia às instituições tomar todas as medidas de adaptação consideradas necessárias. Estas palavras devem ser interpretadas no sentido de que as instituições podem aplicar os princípios gerais na medida em que outras disposições do Tratado lhes confiram os poderes necessários para esse efeito.

38. Ora, as únicas disposições que podem entrar em linha de conta a este respeito são as relativas ao Fundo Social Europeu e o artigo 235.° (Eventualmente também o artigo 100.°, se as diferenças entre as políticas nacionais pudessem ter uma incidência directa no estabelecimento e no funcionamento do mercado comum.)

39. No presente processo, o agente do Conselho considerou que a sua instituição tinha também o direito de realizar, apenas com fundamento no artigo 128.°, acções para orientar e estimular as actividades dos Estados-membros, mas que se situariam a um nível inferior ao de uma acção da Comunidade, cujos objecivos e mecanismos seriam determinados por um acto jurídico comunitário e que seria executada pela Comissão. Em meu entender, isto constitui já uma interpretação bastante ousada do artigo 128.° e seria necessário examinar muito cuidadosamente caso a caso em que é que tais «acções» poderiam consistir. Mas este problema não tem actualidade. Trata-se aqui de examinar as medidas previstas pelo programa Erasmus.

40. Ora, não posso concordar com a Comissão quando defende que as acções comunitárias previstas pelo programa Erasmus só constituem precisamente «acções de promoção», que estimulam os Estados-membros em vez de lhes imporem directamente novos deveres jurídicos, dado que as acções previstas pressupõem a participação voluntária dos potenciais beneficiários.

41. No caso vertente, estamos, com efeito, em presença de medidas concretas que devem ser directamente executadas «no terreno». O programa não se limita de modo algum a estimular os Estados-membros, mas cria-lhes obrigações imediatas relativamente a tais medidas concretas. Assim, as autoridades competentes dos Estados-membros são expressamente encarregadas de gerir as bolsas concedidas aos estudantes com base na acção 2 e de colaborar estreitamente na realização das acções previstas na acção 3 para promover a mobilidade através do reconhecimento académico dos diplomas e períodos de estudos.

42. Por outro lado, embora o Conselho tenha recorrido a um acto de natureza particular, a saber, uma decisão *sui generis* («Beschluß»), que não figura entre os enumerados expressamente no artigo 189.° do Tratado, este acto parece-se muito, quanto à sua verdadeira natureza, com um regulamento, já que concede directamente a particulares, por exemplo universidades, docentes ou estudantes, o direito a pedir para dele poderem beneficiar. O facto de estes beneficiários potenciais não se tornarem beneficiários efectivos a não ser que o queiram e que o seu pedido seja aceite não é característico de programas de acção do tipo Erasmus; é esse o caso para toda uma série de ajudas e prémios concedidos, designadamente, no âmbito da política agrícola comum e geralmente com base em regulamentos.

43. Por fim, um argumento adicional que demonstra que o programa Erasmus não se limita a «acções de promoção» que estimulam os Estados-membros pode ser retirado do facto de a gestão directa do programa e a concessão dos subsídios aos beneficiários (salvo no que respeita às bolsas para os estudantes) serem asseguradas pela Comissão.

44. Resulta de quanto precede que um «programa de acção comunitário» como o programa Erasmus não podia ter sido adoptado apenas com fundamento no artigo 128.° e que o Conselho devia necessariamente fundamentá-lo também no artigo 235.°

45. Resta dizer uma palavra a propósito das despesas a cargo do orçamento que este programa implica. A este propósito, basta constatar que, dado que o artigo 128.°, só por si, não permite às instituições da Comunidade realizarem elas próprias ou suscitarem e financiarem medidas concretas com vista à execução da política comum de formação profissional «no terreno», também não pode servir de justificação para as despesas que de tais acções decorram para o orçamento.

46. Passemos agora ao segundo argumento invocado pelo Conselho para justificar o recurso ao artigo 235.°, a saber, que o conjunto das medidas previstas pelo programa Erasmus não se enquadra no domínio da formação profissional.

2. A noção de «formação profissional»

47. Segundo o Conselho e as partes intervenientes, a decisão impugnada abrange domínios para além da formação profissional, por um lado porque qualquer forma de ensino universitário não se enquadra necessariamente nela e, por outro lado, porque certos objectivos prosseguidos pelo programa Erasmus lhe são estranhos.

48. A este respeito, há primeiro que sublinhar que resulta efectivamente do acórdão Blaizot, de 22 de Fevereiro de 1988 [10], que, embora os estudos universitários se enquadrem, na generalidade, na formação profissional, o mesmo não acontece com certos ciclos de estudos particulares que, pelas suas características próprias, se dirigem a pessoas que pretendem mais aprofundar os seus conhecimentos gerais do que aceder à vida profissional.

49. Há depois que constatar que, se é certo que, no seu acórdão Gravier, de 13 de Fevereiro de 1985 [11], o Tribunal concluiu que as «condições de acesso à formação profissional se enquadram no âmbito de aplicação do Tratado» (tradução provisória) (n.° 25), ela tivera também, previamente, o cuidado de precisar que

«a *organização* da educação e a *política* do ensino não fazem parte, enquanto tais, dos domínios que o Tratado submeteu à competência das instituições comunitárias» (tradução provisória) (n.° 19) [12].

50. Neste acórdão, o Tribunal apenas visou expressamente, portanto, «o *acesso* e a *participação* nos cursos de ensino e de aprendizagem» (tradução provisória) (n.° 35) e não a organização desses cursos enquanto tal, que se enquadra na política de ensino e de formação.

51. Por fim, no acórdão Casagrande, de 3 de Julho de 1974 [13], o Tribunal tinha declarado que

«embora a política de ensino e de formação não faça parte, enquanto tal, dos domínios que o Tratado submeteu à competência das instituições comunitárias, daqui não decorre que o exercício das competências transferidas para a Comunidade seria, por qualquer modo, limitado se fosse susceptível de afectar *as medidas tomadas em execução de uma política* como a de ensino e de formação» (tradução provisória) (n.° 6).

52. Pode deduzir-se de todos estes acórdãos que a definição da política de ensino, incluindo a organização da educação, continua a ser da competência dos Estados-membros, mesmo que o direito comunitário possa afectar certas «medidas tomadas em execução» desta.

53. Mas a decisão Erasmus, por um lado, não distingue entre ensino universitário consoante se enquadre na formação profissional ou na educação geral e, por outro lado, *prevê medidas que afectam directamente a própria organização* desse ensino nos diferentes Estados-membros.

10 — Blaizot/Universidade de Liège e outros, 24/86, designadamente n.° 20.

11 — Gravier/Ville de Liège, 293/83, Recueil 1985, p. 593.

12 — No mesmo sentido, ver o acórdão Forcheri/Bélgica, de 13 de Julho de 1983, 152/82, Recueil, p. 2323.

13 — Casagrande/Landeshauptstadt München, 9/74, Recueil 1974, p. 773.

54. Nos termos do n.° 1 do seu artigo 1.°, ela visa não apenas aumentar de forma significativa a *mobilidade dos estudantes*, mas também promover uma *cooperação mais estreita entre as universidades*.

55. O n.° 2 do mesmo artigo dá uma definição extremamente lata do termo «universidade», para efeitos do programa, e para além da noção de ensino universitário. Este termo «abrange *todos* os tipos de estabelecimentos de ensino e de formação pós-secundária que conferem, eventualmente no âmbito de uma formação avançada, qualificações *ou diplomas* daquele nível, independentemente da respectiva denominação nos Estados-membros».

56. Esta definição engloba, assim, também os estudos universitários que, segundo o acórdão Blaizot, não se enquadram na formação profissional.

57. Esta constatação não pode ser posta em causa pelo argumento, aduzido pela Comissão, de que o «programa Erasmus foi concebido como um programa de formação profissional» e de que a «mobilidade dos estudantes (é) encarada no programa Erasmus em função da formação profissional» (n.° 37 da réplica). Com efeito, resulta dos n.os 16 e 20 do acórdão Blaizot que, se os estudos universitários correspondem, na generalidade, aos critérios da formação profissional, isso decorre «da sua natureza», e se certos ciclos de estudos determinados não se enquadram na formação profissional, isso decorre «das suas características próprias» (tradução provisória).

58. Para saber se determinados estudos se enquadram na formação profissional não há, pois, de modo algum que ter em conta se os que os prosseguem o fazem ou não com vista ao acesso a uma determinada profissão nem se certas medidas tomadas no âmbito do ensino universitário o são na perspectiva de tal acesso, *desde que todos os estudos*, mesmo aqueles que não preparam objectivamente para o acesso a actividades profissionais, *sejam susceptíveis de ser afectados*.

59. Por fim, a cooperação interuniversitária que o programa Erasmus é chamado a promover, e que figura entre os objectivos enumerados no artigo 2.° da decisão impugnada, deve concretizar-se, nos termos da acção 1 descrita no anexo, pela organização de uma «rede europeia» constituída pelas universidades que tenham celebrado com universidades de outros Estados-membros acordos para intercâmbio de estudantes e de docentes. Esses acordos deverão ter por objectivo «dar aos estudantes de uma universidade a oportunidade de empreender um período de estudos totalmente reconhecido em pelo menos um outro Estado-membro, como parte integrante do respectivo diploma ou qualificação académica». Neste quadro, será dada prioridade à elaboração de programas de estudos integrados que comportem o pleno reconhecimento dos períodos de estudo efectuados nas universidades em questão.

60. A cooperação interuniversitária tal como se encontra assim concebida implicará indubitavelmente modificações na organização do ensino, na medida em que se destina a constituir sectores específicos de ensino, que dependem de duas ou mais universidades pertencentes a diferentes Estados-membros, e a preparar programas de ensino específicos para esse fim.

61. O que precede basta para concluir que o Conselho teve razão em concluir, no último considerando da decisão impugnada, que

«aquele programa de acção contém aspectos relativos ao ensino que, no estádio actual de desenvolvimento do direito comunitário, se pode considerar que excedem o âmbito da política comum de formação profissional tal como prevista no artigo 128.° do Tratado».

62. A isto acresce que outros objectivos e elementos do programa Erasmus podem ser considerados como não se enquadrando exclusivamente no artigo 128.° De todo o modo, a própria redacção da decisão Erasmus não dissipa todas as dúvidas a este respeito.

63. É pacífico que o programa Erasmus tem a sua origem política nos trabalhos do comité *ad hoc* sobre a Europa dos cidadãos, e designadamente no seu relatório para o Conselho Europeu de Milão de 28 e 29 de Junho de 1985 [14]. Os oitavo e nono considerandos da decisão impugnada referem expressamente a Europa dos cidadãos e um dos objectivos enumerados no artigo 2.° é precisamente o de «reforçar as relações entre os cidadãos dos diferentes Estados-membros para consolidar o conceito de uma Europa dos cidadãos».

64. O capítulo 5 do relatório em questão, intitulado «Juventude, educação, intercâmbio e desporto», dedica um parágrafo muito sucinto à formação profissional (5.7), e contém como única proposta

«que os Estados-membros, se possível em concertação com as empresas e os parceiros sociais, utilizem todos os meios no âmbito das políticas nacionais para assegurar que todos os jovens que o desejem possam beneficiar de uma formação profissional com uma duração de um ano ou, se possível, de dois anos, em complemento do ciclo de estudos obrigatórios» (tradução não oficial).

65. São precisamente estas acções dos Estados-membros que a decisão 87/569/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1987 [15], impugnada no processo 56/88, se destina a apoiar e completar.

66. Quanto ao resto, o essencial do capítulo 5 daquele relatório é dedicado ao intercâmbio de jovens, quer se trate de estudantes de cursos secundários (5.2 e 5.3), de cursos superiores (5.6) ou de trabalhadores (5.8). A cooperação interuniversitária que é proposta (5.6) devia ser ela própria fundamentalmente orientada para esse intercâmbio.

67. O mínimo que se pode dizer é que a importância assim conferida ao intercâmbio se repercutiu na formulação da decisão Erasmus, definida no seu título como programa de acção comunitário em matéria de *mobilidade* dos estudantes, que ela se destina a «aumentar de forma significativa» (artigo 1.°, n.° 1). Na comunicação 88/C240/03, publicada no JO C 240 de 15.9.1988, p. 3 [16], a promoção dessa mobilidade é apresentada como sendo o «objectivo principal» do programa Erasmus.

14 — Ver o *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 7/85, p. 19 e seguintes.

15 — Decisão relativa a um programa de acção para a formação profissional e a preparação dos jovens para a vida adulta e profissional, JO L 346 de 10.12.1987, p. 31.

16 — Erasmus, programas de auxílios financeiros para a cooperação e para a mobilidade no Ensino Superior na Comunidade Europeia (Ano lectivo de 1989-1990).

68. Também a maior parte das acções descritas no anexo da decisão Erasmus se destina a «estimular o intercâmbio de estudantes a nível comunitário» (acção 1, n.° 1).

69. Se exceptuarmos os contactos que a decisão visa estabelecer entre o pessoal administrativo das universidades e os docentes para comparar os respectivos métodos, não me parece exagerado considerar que o objectivo primeiro e original do programa Erasmus não é directamente aumentar a formação profissional dos estudantes susceptíveis de dela beneficiar, mas desenvolver os contactos entre estudantes nacionais de diferentes Estados-membros e alargar os seus conhecimentos pessoais mais do que profissionais. O programa Erasmus não garante, em todo o caso, que a aquisição de uma «experência directa dos aspectos económicos e sociais de outros Estados-membros» [artigo 2.°, alínea i] acompanhe sempre a melhoria da formação profissional. Não exclui, portanto, que as estadas no estrangeiro possam constituir um fim em si, independente de qualquer consideração de formação profissional.

70. Ora, o intercâmbio de pessoas, enquanto tal, não cabe seguramente no âmbito do artigo 128.° e parece não poder ser promovido senão com base no artigo 235.°, como demonstra a decisão 88/348/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1988, que estabelece um programa de acção para a promoção do intercâmbio de jovens na Comunidade — programa «Juventude para a Europa» (JO L 158 de 25.6.1988, p. 42).

71. Tendo em conta este contexto, parece-me difícil admitir que o programa Erasmus tenha como objectivo directo e imediato melhorar a formação profissional ao nível universitário e que a promoção da mobilidade dos estudantes não seja senão um meio para realizar este fim. Embora não queira necessariamente chegar ao ponto de fazer à Comissão o processo de intenções de não ter dado ao objectivo de promover essa mobilidade senão uma «coloração» de formação profissional para fazer com que a decisão impugnada se enquadrasse no âmbito de aplicação do artigo 128.°, estou convencido de que ela tanto prossegue um objectivo de mobilidade de pessoas como de formação profissional de estudantes universitários. Também por esta razão considero que o recurso ao duplo fundamento dos artigos 128.° e 235.° foi necessário [17].

3. A fundamentação do recurso ao artigo 235.°

72. Para que o Conselho seja obrigado a recorrer ao artigo 235.° basta que o acto em questão comporte um único elemento que não possa fundar-se noutra disposição do Tratado.

73. Como vimos, os motivos indicados no último considerando (presença de aspectos relativos ao ensino que podem ser considerados como ultrapassando o quadro da política comum de formação profissional) referem-se a um elemento nestas condições.

74. A decisão deve, portanto, ser considerada como suficientemente fundamentada mesmo que, para além desse, outros aspectos da decisão tivessem podido ser mencio-

17 — No seu acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho, 165/87, o Tribunal declarou expressamente que, «na medida em que a competência de uma instituição assente em duas disposições do Tratado, esta é obrigada a adoptar os actos correspondentes com base em ambas as disposições em causa» (n.° 11).

nados para justificar o recurso àquele artigo. A alegação de fundamentação insuficiente não pode, portanto, ser aceite.

75. A título subsidiário, isto é, no caso de o Tribunal não partilhar o meu entendimento e decidir que o Conselho tinha, por força do artigo 128.°, as competências necessárias para aprovar o programa Erasmus, resta-me tomar posição a propósito da questão de saber se é possível, como a Comissão solicita a título principal, «declarar nulos e de nenhum efeito o aditamento do artigo 235.° ao fundamento jurídico da Decisão 87/327/CEE do Conselho bem como o último considerando desta decisão que motiva o referido fundamento jurídico».

76. Tal solução não me parece possível, dado que o aditamento do artigo 235.°, ao fazer depender a aprovação da decisão do acordo unânime de todos os Estados-membros, pôde ter influência no próprio conteúdo da decisão. Se o recurso ao artigo 235.° não era justificado, então seria a decisão no seu conjunto que deveria ser declarada nula e de nenhum efeito.

Conclusão

77. Resulta, todavia, de quanto precede que, em meu entender, o Conselho não tinha, por força do artigo 128.°, todos os poderes de acção necessários à adopção da Decisão 87/327/CEE e que foi justificadamente que fundamentou esta também no artigo 235.° Por outro lado, o aditamento deste artigo está suficientemente fundamentado no último considerando. Em consequência, proponho que se negue provimento ao recurso e condene a Comissão nas despesas, incluindo as dos intervenientes.