CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 13 de Janeiro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente litígio, que opõe Beate Weber ao Parlamento Europeu, é relativo à regulamentação relativa ao subsídio de reintegração para os deputados do Parlamento Europeu (a seguir «regulamentação») [1]. Beate Weber foi deputada do Parlamento Europeu a partir de 1979 e foi reeleita, pela última vez, em 1989. Em 14 de Dezembro de 1990, deixa o Parlamento Europeu para se tornar «Oberbürgermeister» da cidade de Heidelberg. O Parlamento recusou-se a conceder-lhe um subsídio de reinstalação nos termos da citada regulamentação. Beate Weaber vem hoje perante o Tribunal de Justiça solicitar a anulação dessa decisão de não concessão e a condenação do Parlamento no pagamento desse subsídio [2], bem como nas despesas do processo.

Para uma exposição completa dos factos e do enquadramento regulamentar do litígio, remetemos para o relatório para audiência.

A questão da admissibilidade

2. Antes de proceder à análise do processo em sede de mérito, debruçar-nos-emos sobre a questão da admissibilidade do recurso. O Parlamento alega que o recurso é inadmissível pois o acto impugnado diz respeito à organização interna dos trabalhos do Parlamento e não produz efeitos jurídicos no que toca a terceiros. A este respeito, o Parlamento invoca o acórdão Os Verdes/Parlamento [3], que só aceita os recursos interpostos de actos do Parlamento destinados a produzir efeitos jurídicos relativamente a terceiros, que, no entender do Parlamento, são apenas pessoas externas à instituição. Dado que a decisão em litígio diz respeito à relação jurídica que existe entre o Parlamento e os seus membros, o recurso que Beate Weber interpôs para o Tribunal de Justiça era inadmissível. Não podemos subscrever esta argumentação.

3. O citado acórdão Os Verdes/Parlamento, parte da ideia e do princípio de base de que «a Comunidade Económica Europeia é uma Comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-membros nem as suas instituições estão isentas da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado» [4]. O Tratado estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização

* Língua original: neerlandês.

1 — Aprovada pela Mesa do Parlamento Europeu em 18 de Maio de 1988 (PE 121 917/BUR/rév. II).

2 — Tal como o advogado de Beate Weber reconheceu na audiência, este segundo pedido é inadmissível. «Por força do artigo 176.° do Tratado CEE, a instituição de que emana o acto anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. O Tribunal não pode, sem extravasar as suas competências, dirigir injunções às instituições comunitárias, com vista à execução dos seus acórdãos.» (acórdão de 20 de Junho de 1985, De Compte/Parlamento, 141/84, Recueil, p. 1951, n.° 22).

3 — Acórdão de 23 de Abril de 1986 (294/83, Colect., p. 1339).

4 — Acórdão Os Verdes/Parlamento, n.° 23.

da legalidade dos actos das instituições [5]. Isto significa que os recursos para o Tribunal de Justiça são interpostos contra todas as disposições adoptadas pelas instituições susceptíveis de produzirem efeitos jurídicos [6].

4. Nos despachos Grupo das Direitas Europeias/Parlamento e Blot e Front national/Parlamento Europeu, o Tribunal considerou que os actos que apenas dizem respeito à organização interna dos trabalhos do Parlamento não podem ser objecto de um recurso de anulação [7]. Trata-se, no caso em apreço, de actos que ou não são susceptíveis de produzir efeitos jurídicos, ou só os produzem no interior do Parlamento e no que se refere aos seus trabalhos. Esta última hipótese constitui, portanto, uma excepção ao princípio segundo o qual os recursos para o Tribunal de Justiça são interpostos contra todos os actos das instituições comunitárias susceptíveis de produzir efeitos jurídicos. Esta excepção está conexionada com a competência em matéria de organização interna que é reconhecida ao Parlamento Europeu pelos artigos 25.°, primeiro parágrafo, do Tratado CECA, 142.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, e 112.°, primeiro parágrafo, do Tratado Euratom. Trata-se, todavia, de uma excepção muito limitada. Para não ficar sujeito ao controlo de legalidade do Tribunal, um acto do Parlamento deve satisfazer cumulativamente três condições: deve ter sido adoptado no âmbito da organização interna dos trabalhos do Parlamento, só produzir efeitos jurídicos no interior do Parlamento em relação aos seus trabalhos e estar sujeito a processos de fiscalização estabelecidos pelo seu regimento [8].

5. Debrucemo-nos agora concretamente sobre o recurso de Beate Weber: a regulamentação examinada e a decisão em litígio do Parlamento são, evidentemente, susceptíveis de produzir efeitos jurídicos, designadamente no que se refere a Beate Weber [9]. Ademais, a decisão não diz respeito à organização interna dos trabalhos do Parlamento. Uma regulamentação financeira em favor dos deputados que cessam funções não está, com efeito, directamente conexionada com a organização do Parlamento ou com os seus trabalhos. Sou pois a favor da admissibilidade do recurso.

6. Para ser completo, acrescento que, para resolver a questão da admissibilidade, não fizemos apelo ao critério dos «terceiros». No entender do Parlamento, o acórdão Os Verdes/Parlamento apenas permite a interposição de recursos contra actos do Parlamento destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, que considera serem apenas as pessoas estranhas à instituição. Não pensamos que este acórdão possa ser interpretado desta forma. O acórdão baseia-se no princípio de que é possível interpor recurso de todos os actos susceptíveis de produzir

5 — Acórdão Os Verdes/Parlamento, n.° 23; reproduzido no acórdão de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, Colect., p. 4199, n.° 16), e no despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88 Imm., Colect., p. I-3365, n.° 16).

6 — Acórdão Os Verdes/Parlamento, citado na nota 3, n.° 24, com referência ao acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho (AETR) (22/70, Recueil, p. 263, n.° 42); acórdão de 27 de Setembro de 1988, Parlamento/Conselho (302/87, Colect., p. 5615, n.° 20). Utilizamos a fórmula «susceptíveis de produzirem efeitos jurídicos» do acórdão citado em último lugar, em vez da fórmula «destinadas a produzir efeitos jurídicos» do acórdão citado em primeiro lugar, para evitar dar a impressão de que a questão de saber se um acto produz efeitos jurídicos depende da vontade do autor do acto. A natureza constitutiva do direito depende da natureza e do alcance do acto no seu conjunto.

7 — Despachos de 4 de Junho de 1986 (78/85, Colect., p. 1753, n.° 11), e de 22 de Maio de 1990 (C-68/90, Colect., p. I-2101, n.° 12).

8 — Estas condições foram retiradas da resolução do Parlamento Europeu de 9 de Outubro de 1986 sobre o papel do Parlamento Europeu no âmbito dos recursos de anulação interpostos para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE (JO C 283, p. 85). Associando-nos à formulação dos despachos Grupo das Direitas Europeias/Parlamento e Blot e Front national/Parlamento, citados na nota 7, substituímos, por preocupação de clareza, os termos «organização interna» pelos termos «organização interna dos trabalhos».

9 — Não restam dúvidas de que diz respeito a Beate Weber, na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE.

efeitos jurídicos. Isto é válido, sobretudo, para os actos que produzem efeitos jurídicos em relação a pessoas estranhas à instituição, como no contexto do acórdão Os Verdes/Parlamento, mas não apenas em relação a essa categoria. O critério dos «terceiros» não é, portanto, uma condição necessária da admissibilidade. Em decisões posteriores, o critério foi, aliás, utilizado apenas em processos em que se concluiu pela admissibilidade do recurso [10]. Nos processos em que o recurso foi julgado inadmissível, ou seja, Grupo das Direitas Europeias/Parlamento e Blot e Front national/Parlamento, a inadmissibilidade não resultou da qualidade de terceiro ou não do recorrente, mas do facto de os actos impugnados dizerem respeito à organização interna dos trabalhos do Parlamento [11].

A questão da interpretação

7. Debrucemo-nos agora sobre o mérito da causa. Beate Weber e o Parlamento Europeu contestam a interpretação a dar à regulamentação aprovada pela Mesa do Parlamento em 18 de Maio de 1988. A discussão incide sobre a aplicabilidade da regulamentação a situações como a de Beate Weber, em que um deputado deixou o Parlamento no decurso de um mandato de cinco anos para se consagrar a outras actividades. De acordo com o Parlamento Europeu, a regulamentação só seria aplicável no fim do mandato parlamentar, no termo do período de cinco anos, quer dizer, em caso de não reeleição. No entender de Beate Weber, a regulamentação era aplicável, indistintamente, a qualquer abandono do Parlamento.

8. Nos termos do artigo 1.° da regulamentação, os deputados que o solicitem têm direito, *a partir da data da cessação do respectivo mandato,* a um subsídio de reintegração. Em alemão, a língua do processo no caso em apreço, os termos utilizados são «*nach dem Erlöschen ihres Mandats*». O litígio anda à volta da interpretação do termo «Erlöschen» que figura nessa disposição.

A regulamentação não contém uma definição ou descrição mais exacta desse termo, nem qualquer referência a outras disposições de direito comunitário. Na falta de uma tal definição, esse termo deve ser interpretado tendo em conta o contexto geral em que é utilizado e em conformidade com o seu sentido habitual na linguagem comum [12].

9. Começaremos por tentar determinar o que se entende por *sentido habitual.* Trata-se de saber se o termo «Erlöschen» (tal como é utilizado para um mandato) é um termo geral, neutro, ou se implica uma noção de termo, quer dizer, de fim passivo, automático, que não é imputável a uma iniciativa ou uma escolha do mandatário. Na contestação que apresentou ao Tribunal, o Parlamento afirma que o termo «Erlöschen» apenas pode ser aplicado a um fim passivo, automático (fim do período de cinco anos), por oposição ao termo mais neutro «Beendigung». Este argumento não é, na verdade, convincente. O termo «Erlöschen» parece-nos poder unir-se tanto a termos neutros como «Beendigung»

10 — Acórdão de 3 de Julho de 1986, Conselho/Parlamento (34/86, Colect., p. 2155, n.os 5 e 6); despacho de 16 de Outubro de 1986, Grupo das Direitas Europeias e Partido «Front national»/Parlamento (221/86 R, Colect., p. 2969, n.° 19).

11 — Despachos citados na nota 7, respectivamente, n.° 11 e n.os 11 e 12.

12 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão (349/85, Colect., p. 169, n.° 9).

ou «Ende» como a um termo exclusivamente passivo como «Ablauf» [13].

A comparação que o Parlamento Europeu fez com o termo «Beendigung» não é decerto convincente se se considerar a versão neerlandesa da regulamentação que utiliza, precisamente, o termo correspondente «Beëindiging» (e não, por exemplo, «afloop»). Ora, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um texto redigido em diversas línguas deve ser interpretado à luz das diversas versões linguísticas [14]. De resto, de uma comparação com outras versões resulta que a formulação neutra, geral, é utilizada não só em neerlandês, mas também em francês («à partir de la fin de leur mandat»), inglês («from the end of their term of office»; «end of service» no título da regulamentação), italiano («a partire del termine del loro mandato»; «fine» no título) e espanhol («a partir del fin de su mandato»). As versões francesa e italiana são particularmente importantes, pois os documentos apresentados pelo Parlamento revelam que a regulamentação foi adoptada pela Mesa na versão francesa, com base num projecto anterior redigido em italiano.

Em virtude do que precede chegámos à conclusão de que a formulação utilizada na regulamentação não oferece qualquer apoio à interpretação restritiva defendida pelo Parlamento Europeu, antes indo no sentido da interpretação mais geral defendida por Beate Weber. Vejamos agora se a interpretação do Parlamento pode, não obstante, ser aceite com base no contexto geral da regulamentação. Examinaremos sucessivamente a este respeito o objectivo prosseguido pela regulamentação e o contexto em que a disposição se insere.

10. A regulamentação contém poucas indicações quanto ao *objectivo* prosseguido e não contém elementos que permitam resolver o problema de interpretação sobre que nos debruçamos. A regulamentação não contém preâmbulo, e nem o título nem os diferentes artigos contêm outra coisa além do que pode resultar do termo «subsídio de reintegração».

De acordo com o Parlamento Europeu, a regulamentação destina-se a garantir a segurança da existência dos deputados não reeleitos. Ora, não se levantam problemas de segurança de existência quando o deputado passa a exercer uma outra actividade. Em contrapartida, no entender de Beate Weber o subsídio deve cobrir as despesas que o abandono do Parlamento ocasiona e a transição para outra actividade. Ambas as interpretações são plausíveis e igualmente compatíveis com a letra da regulamentação.

A génese do texto também não oferece nenhuma resposta definitiva. De entre os documentos enviados ao Tribunal pelo Parlamento, apenas alguns são anteriores à aprovação da regulamentação pela Mesa em 18 de Maio de 1988 [15]. Estes documentos não contêm outras indicações úteis para além das formulações que foram reproduzidas na própria regulamentação.

13 — O advogado de Beate Weber observou na audiência que o termo «Erlöschen» é igualmente utilizado no artigo 7.° do Regimento do Parlamento Europeu e que a cessação voluntária também é expressamente referida como uma forma de «Erlöschen».

14 — Acórdão de 7 de Julho de 1988, Moksel (55/87, Colect., p. 3845, n.° 15).

15 — Trata-se dos extractos das actas do Colégio de Questores, de 21-22 de Março de 1988 e 26 de Abril de 1988, e do anteprojecto em língua italiana (PE 117.147/QUEST).

Em resposta à questão que o Tribunal de Justiça a este respeito colocou, o Parlamento confirmou que, para redigir a regulamentação, se tinha inspirado, designadamente, nas regulamentações existentes dos Parlamentos dos Estados-membros. Todavia, o Parlamento não pôde apresentar qualquer documento preparatório nesse sentido. Com efeito, apresentou duas notas internas posteriores que estabelecem comparações entre as regulamentações nacionais. Essas notas não nos fornecem qualquer elemento susceptível de apoiar a actual interpretação do Parlamento. Seria antes o contrário: as notas indicam que em determinados países, ou seja, nos Países Baixos e na República Federal da Alemanha, o subsídio de reinstalação é menor se o antigo deputado tiver outros rendimentos. *A contrario,* aceitamos que nos outros cinco países onde existe um subsídio de reinstalação não seja aplicada qualquer redução. Parece portanto que, decerto nos dois primeiros países, e, talvez, também nos outros, em princípio, o subsídio de reinstalação também é concedido, ainda que por vezes de uma forma reduzida, aos deputados que abandonam o Parlamento para exercer outra actividade.

11. Quanto ao *contexto* da regulamentação no seu conjunto, Beate Weber refere-se aos artigos 1.° e 2.° da regulamentação. Estes artigos indicam que se toma igualmente em consideração mandatos incompletos, quer dizer, mandatos de menos de cinco anos. A isto o Parlamento responde que a regulamentação pode, decerto, ser aplicada a mandatos incompletos que começam no decurso da legislatura, mas não a mandatos que terminam no decurso da legislatura. Todavia, o Parlamento não apresentou qualquer elemento em apoio desta interpretação. Embora os artigos citados visem a hipótese de um mandato inferior a cinco anos, não estabelecem uma distinção semelhante à preconizada pelo Parlamento. Não podemos, portanto, acolher esta interpretação.

O Parlamento refere-se, além disso, ao artigo 2.°, segundo parágrafo, da regulamentação. De acordo com esta disposição, «o direito ao subsídio de reintegração caduca se for atribuído ao ex-deputado um mandato remunerado numa instituição da Comunidade, se for eleito para o Parlamento nacional ou por sua morte». De acordo com o Parlamento, esta enumeração é exemplificativa e é expressão do princípio geral segundo o qual não é concedido subsídio ao deputado que abandona o Parlamento para assumir outra função. Também não podemos acolher esta interpretação. Nada permite afirmar que a citada enumeração não é taxativa. Se se visasse uma exclusão mais geral, teria sido possível formulá-la claramente.

12. Por último, examinaremos ainda o argumento do Parlamento segundo o qual a Mesa teria formulado, em 12 de Dezembro de 1990, uma interpretação autêntica da regulamentação e que dela resultava que Beate Weber não tinha direito a um subsídio de reinstalação.

A regulamentação, na sua versão inicial, foi aprovada pelo Parlamento Europeu em 18 de Maio de 1988. Naturalmente, a Mesa é competente para modificar essa regulamentação, tal como fez em 24 de Junho de 1992, quer dizer, num momento irrelevante para o presente processo [16]. Todavia, a decisão de 12 de Dezembro de 1990 é de uma natureza com-

16 — Não obstante, destas modificações resulta que o subsídio de reintegração *também* é devido ao deputado que cesse o seu mandato de sua própria vontade, desde que o tenha exercido durante pelo menos três anos. Esclarece-se que os rendimentos auferidos em virtude de uma função pública ou comunitária são deduzidos.

pletamente diferente. Os documentos fornecidos pelo Parlamento ao Tribunal, mais exactamente os extractos das actas do Colégio dos Questores de 18 de Outubro e 8 de Novembro de 1990, mostram que a questão de saber se a regulamentação de 18 de Maio de 1988 se aplica igualmente aos deputados que abandonam voluntariamente o Parlamento no decurso da legislatura foi examinada. Na sequência desse exame de casos concretos, a Mesa do Parlamento declarou, em 12 de Dezembro de 1990 (dois dias antes de B. Weber abandonar o Parlamento), que convinha considerar o subsídio de reintegração como um subsídio de fim de legislatura, mas que, não obstante, o Colégio dos Questores procederia ao exame individual dos requerimentos que se encontrassem suficientemente fundamentados antes de apresentar o relatório à Mesa [17].

Na sua contestação, o Parlamento Europeu afirma que esta interpretação da Mesa constitui uma interpretação autêntica e, por conseguinte, vinculante, pois tem a sua origem no próprio órgão que adoptou a regulamentação. Este argumento não nos convence de forma alguma. A técnica da «interpretação autêntica» de textos é uma técnica que convém manejar com prudência pois implica o reconhecimento de um efeito retroactivo ao texto interpretado «de novo». Essa retroactividade, que derroga o modo normal de legislar e vai contra o princípio da segurança jurídica, só pode, em nosso entender, ser aplicada de uma forma excepcional e deve ser suficientemente fundamentada. Não pode, como no caso em apreço acontece, ser imposta casualmente, por ocasião da aplicação da regulamentação existente a casos concretos. Além disso, a interpretação adoptada pela Mesa em 12 de Dezembro de 1990 viola ainda, debaixo de uma outra perspectiva, o princípio da segurança jurídica. Com efeito, após ter começado por afirmar o princípio de que a regulamentação só se aplica à cessação de mandato no termo da legislatura, a interpretação acolhida permite em seguida derrogações individuais sem referir os critérios que serão aplicados a esse respeito. Parece-nos difícil fazer com que esta interpretação concorde com o princípio da segurança jurídica, que o Tribunal de Justiça reconheceu constituir, quando se trata de uma regulamentação com consequências a nível financeiro, uma exigência imperativa [18]. Adaptado ao processo sobre o qual nos debruçamos, isto significa que os interessados devem estar em condições de prever com certeza em que casos podem ou não ser impedidos de beneficiar de uma vantagem financeira, como o subsídio de reintegração.

13. Tendo em conta o que acabamos de dizer, entendemos que os termos da regulamentação não dão uma resposta definitiva à questão de saber se os deputados que abandonam voluntariamente o Parlamento Europeu no decurso da legislatura não podem beneficiar do subsídio de reintegração. O objectivo e a génese da regulamentação, ou o contexto em que figura a disposição, também

17 — Da acta dos Colégio dos Questores de 8 de Novembro de 1990 resulta que o Colégio preconizava o pagamento de um subsídio de reintegração ao deputado que tivesse cessado voluntariamente o seu mandato. Parece que a decisão da Mesa de 12 de Dezembro de 1990 se refere a este caso quando fala de um exame individual.

18 — Acórdão de 15 de Setembro de 1987, Irlanda/Comissão (325/85, Colect., p. 5041). O n.º 18 está assim redigido: «Por outro lado, como o Tribunal já decidiu por diversas vezes, a legislação comunitária deve ser certa e a sua aplicação previsível pelos destinatários. Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial rigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de implicar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exactidão a dimensão das obrigações que a mesma lhes impõe».

não permitem concluir por essa exclusão. A interpretação adoptada pela Mesa do Parlamento em 12 de Dezembro de 1990 não pode, em nosso entender, ser considerada vinculante, pois não está em conformidade com o princípio da segurança jurídica.

14. Em consequência, propomos ao Tribunal de Justiça que declare o recurso de Beate Weber admissível, anule a decisão de recusa do Parlamento de 2 de Outubro de 1991 e condene o Parlamento Europeu nas despesas.