

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

MARCO DARMON

apresentadas em 26 de Maio de 1988*

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

1. No recurso de anulação interposto em 2 de Outubro de 1987 pelo Parlamento Europeu contra a decisão do Conselho de 13 de Julho de 1987 que fixa as modalidades de exercício das competências de execução conferidas à Comissão, vulgarmente designada decisão sobre a «comitologia»¹, o Conselho levantou, em 5 de Novembro de 1987, com base no artigo 91.º do Regulamento Processual, a questão prévia da inadmissibilidade do recurso. Ao mesmo tempo, pediu ao Tribunal que decidisse com urgência sobre esta questão. O processo desenvolveu-se num ritmo rápido. A 9 de Dezembro de 1987, o Parlamento apresentou as suas observações sobre a questão prévia. Em 20 de Janeiro de 1988, o Tribunal decidiu ouvir as partes sobre a questão da inadmissibilidade do recurso numa audiência fixada para dois meses mais tarde, 24 de Março de 1988. É chegado o momento de apresentar as nossas conclusões.

2. No essencial, o Conselho recusa ao Parlamento Europeu a legitimidade para interpor um recurso de anulação. É esta a questão de princípio, cujas implicações constitucionais não escapam a ninguém, que deve ser decidida, pela primeira vez, pelo vosso Tribunal. Ao abordá-la, tomamos como ponto de partida a situação da jurisprudência em matéria de «estatuto contencioso» do Parlamento Europeu, estando consciente que esta jurisprudência continua controversa e é entendida de forma diferente pelas

partes em causa e pela doutrina, nomeadamente no que respeita aos seus desenvolvimentos potenciais. Convém notar que, após terem sustentado posições divergentes, modificadas aliás segundo as circunstâncias, nos litígios anteriores, o Conselho e o Parlamento já não põem em causa essa jurisprudência. Com efeito, no presente recurso, o Conselho limita-se a contestar as consequências tiradas pelo Parlamento da vossa jurisprudência. O Parlamento, por seu lado, pela resolução de 9 de Outubro de 1986², congratulou-se com esta jurisprudência, entendendo que ela implicava o reconhecimento da sua legitimidade para agir em juízo nos termos do artigo 173.º do Tratado e, portanto, a admissibilidade do presente recurso.

3. Deixando de lado o contencioso da função pública e os processos decididos com base no Tratado CECA, em que consiste esta jurisprudência?

— Os actos do Parlamento Europeu podem ser objecto de reenvio prejudicial³.

— Haveris reconhecido nos vossos acórdãos «isoglucose» de 29 de Outubro de 1980⁴ que, sem ter que demonstrar um qualquer interesse na solução de um litígio o

2 — JO C 283 de 10.11.1986, p. 85.

3 — 101/63, Wagner, acórdão de 12 de Maio de 1964, Recueil, p. 383; 208/80, Lord Bruce of Donington, acórdão de 15 de Setembro de 1981, Recueil, p. 2205; 149/85, Wybot, acórdão de 10 de Julho de 1986, Colect., p. 2391; 131/87, Comissão/Conselho, ainda pendente, ver despacho de 30 de Setembro de 1987.

4 — Processos 138/79, SA Roquette Frères/Conselho, Recueil 1980, p. 3333; 139/79, Maizena GmbH/Conselho, Recueil 1980, p. 3393.

* Tradução do francês.

1 — 87/373/CEE, JO L 197 de 18.7.1987, p. 33.

Parlamento Europeu pode retirar do artigo 37.º, primeiro parágrafo, do estatuto do Tribunal um direito geral de intervenção⁵.

— Haveis admitido, no vosso acórdão de 22 de Maio de 1985, «*política comum de transportes*»⁶, que o Parlamento era também abrangido pelo artigo 175.º do Tratado CEE, enquanto demandante privilegiado, no âmbito da acção por omissão⁷.

— O Parlamento pode ser convidado pelo Tribunal, de harmonia com o artigo 21.º segundo parágrafo do estatuto, a fornecer-lhe informações tanto no âmbito de recursos directos⁸ como no dos processos de reenvio prejudicial⁹.

— Por último, no vosso acórdão de 23 de Abril de 1986 no processo Partido Ecologista «Os Verdes»/Parlamento Europeu¹⁰, haveis reconhecido que esta instituição podia ser demandada no âmbito de um recurso de anulação fundado no artigo 173.º do Tratado¹¹.

4. Notemos que, no que respeita ao reenvio prejudicial, à intervenção, à omissão e à apresentação de observações a convite do Tribunal — este último direito nunca foi contestado — a vossa solução assenta numa interpretação literal dos textos comunitários.

5. Com efeito:

— No primeiro caso trata-se do artigo 177.º do Tratado, nos termos do qual «o Tribunal é competente para decidir a título prejudicial... b) sobre a validade e interpretação dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade». Se se exprimiram algumas dúvidas quanto à admissibilidade de um reenvio para apreciação da validade, em virtude do seu parentesco e afinidade com o controlo da legalidade no âmbito do recurso de anulação,¹² estas foram afastadas depois da adopção do acórdão «Os Verdes»¹³.

— No segundo caso, o artigo 37.º, primeiro parágrafo, do estatuto do Tribunal prevê que «os Estados-membros e as instituições da Comunidade podem intervir nas causas submetidas ao Tribunal.»

— No terceiro, o artigo 175.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE dispõe: «Caso o Conselho ou a Comissão, em violação do presente Tratado, se abstenham de pronunciar-se, os Estados-membros e as outras instituições da Comunidade po-

5 — O Parlamento interveio, com efeito, nos processos apensos 281, 283, 284, 285 e 287/85, República Federal da Alemanha/Comissão (Política migratória — Competência da Comunidade), acórdão de 9 de Julho de 1987, *Colect.*, p. 3203, e nos processos 131/87 e 16/88, Comissão/Conselho, acórdãos de 16 de Novembro de 1989 e de 24 de Outubro de 1989, ainda não publicados.

6 — Processo 183/83, Parlamento/Conselho, *Recueil*, 1985, p. 1556.

7 — O Parlamento interpôs outra acção por omissão contra o Conselho no processo 377/87, acórdão de 12 de Julho de 1988, *Colect.*, p. 4017.

8 — Processos 270/84, Assunta Licata/Comité Económico e Social, acórdão de 10 de Julho de 1986, *Colect.*, p. 2305; 149/85, já citado, acórdão de 10 de Julho de 1986, *Colect.*, p. 2391; 152/85, Misset, acórdão de 15 de Janeiro de 1987, *Colect.*, p. 223.

9 — Processos 101/63 e 208/80, já citados; processo 20/85, Roviello, acórdão de 7 de Junho de 1988, *Colect.*, p. 2805. Lembremos que nos termos do artigo 20.º, segundo parágrafo, do estatuto do Tribunal somente «as partes, os Estados-membros, a Comissão e, sendo do caso disso, o Conselho, têm o direito de apresentar perante o Tribunal memorandos ou observações escritas» no âmbito do processo de reenvio prejudicial.

10 — Processo 294/83, *Recueil*, 1986, p. 1339, solução confirmada pelo despacho de 4 de Junho de 1986 proferido a propósito do recurso do Groupe des droits européens (78/85, *Colect.*, p. 1753) e pelo acórdão de 3 de Julho de 1986 no processo Conselho/Parlamento (34/86, *Colect.*, p. 2155, «Orçamento»).

11 — Notemos que os dois processos França/Parlamento, 51 e 358/85, cuja apensação foi decidida por despacho de 8 de Julho de 1987, estão actualmente pendentes perante o Tribunal.

12 — Vandersanden, G., e Barav, A.: *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, E. Buylant, 1977, p. 304; Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le Contentieux*, Faculdade de Direito, de Economia e de Ciências Sociais de Liège, 1981, p. 196.

13 — Isaac, G.: «L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes», *Annuaire français de droit international*, 1986, p. 794, 797.

dem recorrer ao Tribunal de Justiça para que declare verificada tal violação.»

- No quarto, por fim, o artigo 21.º, segundo parágrafo, do estatuto do Tribunal, prescreve: «O Tribunal pode... pedir aos Estados-membros e às instituições, que não sejam parte no processo, todas as informações que considere necessárias à apreciação da causa.»

6. Em todas estas hipóteses, é a noção de «instituição» que foi entendida como incluindo o Parlamento Europeu. Se não surgiu nenhuma controvérsia a este respeito, a propósito do reenvio prejudicial e da apresentação de observações a convite do Tribunal, em contrapartida foram levantadas objecções no que respeita à intervenção na acção por omissão. Mas nos vossos acórdãos «isoglucose», de acordo com as conclusões do advogado-geral Reischl, haveis afirmado:

«o primeiro parágrafo deste artigo prevê o mesmo direito de intervenção para todas as instituições da Comunidade. Não se poderia restringir para uma dentre elas o exercício deste direito sem prejudicar a sua posição institucional, definida pelo Tratado, em particular, pelo n.º 1 do artigo 4.º»¹⁴.

Do mesmo modo, no vosso acórdão «*política comum de transportes*», haveis declarado, seguindo as conclusões do advogado-geral Lenz:

«Há que salientar que o artigo 175.º, primeiro parágrafo, permite expressamente... a acção por omissão contra o Conselho e a

Comissão, entre outros, às “outras instituições da Comunidade”. Esta disposição concede assim a faculdade de propor esta acção a todas as instituições da Comunidade. Não se poderia restringir, quanto a uma delas, o exercício desta faculdade sem prejudicar a sua posição institucional definida pelo Tratado e, em particular, pelo n.º 1 do artigo 4.º»¹⁵.

7. Assim, cada vez que as disposições em causa contêm a expressão «instituição», haveis interpretado esta última de forma a incluir o Parlamento Europeu. E esta solução é apoiada pela consideração do carácter de instituição comunitária do Parlamento ao qual, do mesmo modo que ao Conselho, à Comissão e ao Tribunal de Justiça, é atribuída a função de assegurar a realização das tarefas confiadas à Comunidade»¹⁶. Todavia, não se poderia recorrer a uma interpretação literal logo que se tratasse de decidir sobre a possibilidade de impugnar judicialmente os actos do Parlamento Europeu pela via de um recurso de anulação. Com efeito, o artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE só prevê o controlo pelo Tribunal de Justiça da legalidade dos actos do Conselho e da Comissão. Seguiu-se, pois, outro caminho.

8. Foi a propósito deste contencioso que as expressões «legitimidade activa» e «legitimidade passiva» surgiram e integraram o vocabulário jurídico comunitário para designar, a primeira, a capacidade do Parlamento Europeu para ser demandante, a segunda, a sua aptidão para se defender perante o Tribunal de Justiça. Desde logo era previsível, e na verdade inevitável, que os eventuais

14 — Processos 138/79 e 139/79, já citados, n.º 19.

15 — Processo 13/83, já citado, n.º 17.

16 — Artigo 4.º, n.º 1, do Tratado CEE.

protagonistas de litígios interinstitucionais e a doutrina se interrogassem sobre a questão de saber se a trilogia composta pela intervenção, pela «legitimidade activa» em matéria de omissão, e pela «legitimidade passiva» em matéria de anulação não se devia transformar, num dado momento, em tetralogia, pela consagração da «legitimidade activa» da instituição parlamentar no âmbito do recurso de anulação.

9. Para responder a esta questão atribuímos uma importância muito relativa ao reconhecimento do direito de intervenção do Parlamento Europeu, tal como resulta dos acórdãos «isoglucose». Embora alguns sustentassem que, desde que este direito é admitido a favor do Parlamento, seria ilógico recusar-lhe o de pedir a anulação e obter assim, directamente, o que ele pode contribuir, indirectamente, para fazer declarar¹⁷, convém notar que a faculdade de intervenção não está necessariamente subordinada à faculdade, autónoma, de interpor um recurso contencioso¹⁸.

10. Em contrapartida, alguns aspectos «técnicos» da acção por omissão, a qual pode, de harmonia com a vossa jurisprudência *política comum de transportes* ser propostas pelo Parlamento e algumas das considerações utilizadas para fundamentar a solução do acórdão «Os Verdes» concorrem para reconhecer a esta instituição legitimidade para interpor um recurso de anulação. Quer dizer que certos aspectos da jurisprudência, que acabamos de recordar afiguram-se nos

suficientemente demonstrativos para poder chegar a uma solução permitindo ao Parlamento defender as suas prerrogativas institucionais próprias enquanto recorrente no âmbito de um recurso de anulação.

11. A acção por omissão, como se sabe, começa por uma interpelação do Conselho ou da Comissão que, segundo o artigo 175.º do Tratado, dispõem de um prazo de dois meses para «tomar posição» quanto ao do pedido que lhes foi dirigido. Se tal tomada de posição não tem lugar neste prazo, o requerente pode recorrer ao Tribunal de Justiça nos dois meses seguintes com vista a fazer declarar a omissão. Em contrapartida, se a instituição convidada a agir tomou posição no prazo prescrito a acção por omissão já não é possível. Esta tomada de posição é, porém, susceptível de recurso de anulação, pelo menos quando o acto solicitado o poderia ser ele próprio, caso tivesse sido adoptado¹⁹. Para qualificar, para fins contenciosos, a tomada de posição em matéria de omissão, a jurisprudência do Tribunal estabelece um paralelo entre a natureza jurídica da medida solicitada e a do acto pela qual a instituição tomou posição relativamente a essa medida: quando o acto, cuja adopção é solicitada, é susceptível de recurso de anulação também o é a tomada de posição. Em contrapartida, quando o acto solicitado não possui as características de acto impugnável, a tomada de posição sobre ele não é passível de recurso de anulação.

19 — Ver, por exemplo, processo 42/71, Nordgetreide GmbH & Co. KG/Comissão, acórdão de 8 de Março de 1972, Recueil, p. 105, 111:

«esta tomada de posição da Comissão, tendo a natureza de uma recusa, deve ser apreciada em função do objecto do pedido ao qual ela constitui uma resposta.»

Ver Vandersanden, G., e Barav, A.: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977, p. 229 e seguintes; Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Faculdade de Direito, de Economia e de Ciências Sociais de Liège, 1981, p. 150. Ver, igualmente, Mégret, J., Waelbroeck, W., Louis, J.-V., Vignes, D., Dewost, J.-L., e Vandersanden, G.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 10: *La Cour de justice, les actes des institutions*, tome 1, éditions de l'université de Bruxelles, 1983, p. 171.

17 — Ver, por exemplo, Lenaerts, K.: «La position du Parlement européen devant la Cour de Justice à la lumière de la position du Congrès américain devant le juge fédéral», relatório apresentado no colóquio organizado pelo Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, 24 a 26 de Setembro de 1987 sob o tema: «Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle», texto policopiado, p. 10.

18 — Ver, por exemplo, Masclet, J.-C.: «Le Parlement européen devant ses juges», *Revue du marché commun*, 1983, p. 518, 521.

12. Uma vez que o Parlamento Europeu está habilitado a desencadear uma acção por omissão e a recorrer ao Tribunal de Justiça, por força do artigo 175.º do Tratado, esta faculdade não deve ser desprovida de eficácia. Tem-se dificuldades em ver como poderia exercer o Parlamento este direito, de forma efectiva e útil, se bastasse que a instituição convidada a agir tomasse explicitamente uma posição negativa, em relação ao pedido que lhe foi dirigido, para impedir, só por esse motivo, qualquer processo perante o Tribunal²⁰. A coerência das vias de recurso organizadas pelo Tratado não seria compatível com uma tal situação. E já haveis declarado, no vosso acórdão Chevalley²¹, que os artigos 173.º e 175.º do Tratado, constituem a expressão de uma mesma e única via de recurso. Mas esta observação, formulada em relação à noção de acto susceptível de recurso, não diz respeito à natureza dessas duas vias de recurso ou à relação entre elas.

13. A aproximação entre a acção por omissão e o recurso de anulação é, na verdade, de molde a justificar que se reconheça ao Parlamento Europeu o direito de interpor um recurso de anulação contra as tomadas de posição negativas, em relação aos pedidos por ele dirigidos ao Conselho e à Comissão, desde que o acto cuja adopção foi solicitada constituísse um acto impugnável. Mas não se poderá deduzir da «mecânica» da acção por omissão o direito geral do

Parlamento de interpor um recurso de anulação mesmo se parece desejável reconhecer-lhe tal direito quando as suas prerrogativas próprias estão em causa.

14. Uma parte da doutrina sustenta que o reconhecimento da «legitimidade passiva» do Parlamento Europeu deve necessariamente implicar o da sua «legitimidade activa». Fazendo eco desta posição, o advogado-geral Mancini ao rejeitar, nas suas conclusões no acórdão «Os Verdes», a relação necessária entre estes dois tipos de legitimidade declarou, no entanto, que as razões pelas quais a «legitimidade passiva» deveria ser admitida «argumentam, com igual força» a favor da «legitimidade activa»²².

15. Pelo que nos respeita, pensamos que a questão da «legitimidade activa» do Parlamento, ligada, é certo, à «legitimidade passiva» não se coloca todavia em termos inteiramente idênticos. Para a examinar convém recordar a fundamentação do vosso acórdão «Os Verdes» e verificar em que medida ela é transponível para a questão da «legitimidade activa».

16. Lembremos, previamente, como o fez o advogado-geral Mancini que, no acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Grão Ducado de Luxemburgo/Parlamento Europeu (sede e local de trabalho do Parlamento), haveis observado que

«uma participação activa ou passiva do Parlamento no contencioso perante o Tribunal não está expressamente prevista»

pelas disposições respectivas dos Tratados CEE e Euratom em matéria de recurso de

20 — Ver Isaac, G., artigo acima citado, *Annuaire français de droit international*, 1986, p. 794, 809. Ver, também, as observações neste sentido, de Waelbroeck aquando da mesa redonda organizada pelo Centro de Estudos Internacionais Europeus da Universidade Robert Schuman de Estrasburgo, em 10 de Abril de 1987, sobre o tema: «O Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias», p. 24. Notemos igualmente que a outra instituição e os Estados-membros, enquanto recorrentes privilegiados, poderiam, recorrer ao Tribunal com vista a fazer declarar a omissão da instituição que tinha sido precedentemente convidada a agir pelo Parlamento. O artigo 175.º do Tratado não exige, pelo menos expressamente, que o recorrente perante o Tribunal (pelo menos as instituições e os Estados-membros) seja necessariamente aquele que inicialmente tinha convidado a instituição a agir.

21 — Processo 15/70, acórdão de 18 de Novembro de 1970, *Recueil*, p. 975, n.º 6.

22 — Processo 294/83, já citado, p. 1351.

anulação²³. E partilhamos da opinião de Mancini no que respeita ao significado particular que convém dar a esta observação e, em especial, ao advérbio «expressamente»²⁴.

17. Tratando-se da «legitimidade passiva» esta mesma constatação surge no acórdão «Os Verdes» no qual haveis referido que

«o Parlamento Europeu não figura expressamente entre as instituições cujos actos podem ser impugnados»²⁵.

Mas se, no primeiro destes casos, a questão prévia da inadmissibilidade levantada pelo Parlamento recorrido, que sustentava então a inexistência de «legitimidade passiva», foi afastada em virtude da aplicabilidade do artigo 38.º, primeiro parágrafo, do Tratado CECA, o que vos dispensou da interpretação dos artigos 173.º do Tratado CEE e 146.º do Tratado CEEA²⁶, tal caminho não podia ser seguido no segundo. Com efeito, o recurso do Partido Ecologista «Os Verdes» foi interposto apenas com base no artigo 173.º, disposição que, já o referimos, não se refere ao Parlamento, o que vos conduziu a investigar em que medida a «legitimidade passiva» podia deduzir-se doutras indicações.

18. Depois de salientar que o facto de o Parlamento Europeu não ser mencionado na enumeração dos possíveis demandados no recurso de anulação se explicava historicamente pela inicial falta de poderes para

23 — Processo 230/81, Recueil, 1983, p. 255, n.º 17.

24 — Conclusões do advogado-geral Mancini no processo 294/83, já citado, p. 1349.

25 — Já citado, n.º 24.

26 — Processo 230/81, já citado, n.º 20.

adoptar actos susceptíveis de produzirem efeitos jurídicos em relação a terceiros²⁷ haveis reconhecido a «legitimidade passiva» essencialmente, parece-nos, por duas razões.

19. Primeiramente haveis declarado:

«Uma interpretação do artigo 173.º do Tratado, que excluísse os actos do Parlamento Europeu dentre os que podem ser impugnados, conduziria a um resultado contrário tanto ao espírito do Tratado, tal foi consignado no artigo 164.º, como ao seu sistema. Os actos que o Parlamento Europeu adopta no âmbito do Tratado CEE poderiam, efectivamente, interferir com as competências dos Estados-membros ou das outras instituições, ou ultrapassar os limites fixados para as competências do seu autor, sem que fosse possível submetê-los à fiscalização do Tribunal.»

Assim

«o recurso de anulação pode ser dirigido contra os actos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos relativamente a terceiros»²⁸.

20. Em segundo lugar, haveis afirmado,

«a Comunidade Económica Europeia é uma Comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-membros nem as suas

27 — Processo 294/83, já citado, n.º 24.

28 — Processo 294/83, já citado, n.º 25.

instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado»²⁹.

21. Por outras palavras, o imperativo de assegurar uma protecção jurisdicional e o de garantir o respeito da legalidade na ordem jurídica comunitária afiguram-se-nos ser as razões determinantes que vos conduziram a reconhecer a «legitimidade passiva» do Parlamento Europeu.

22. Outras considerações foram consignadas no vosso acórdão «Os Verdes» e não deixaram de ser invocadas pelas partes em presença, mas a sua pertinência parece-nos mais duvidosa. Por um lado, se é certo que no acórdão «AETR» — primeiro processo interinstitucional trazido perante o Tribunal — haveis declarado que

«o artigo 173.º encara como actos susceptíveis de recurso todas as disposições adoptadas pelas instituições que visam produzir um efeito jurídico»³⁰,

importa sublinhar que não haveis então sido obrigados a tomar em conta a identidade da instituição recorrida. Nesse processo devíeis decidir a questão de saber se um recurso de anulação poderia ser dirigido contra um acto — no caso concreto, uma deliberação do Conselho — que não consta da nomenclatura do artigo 189.º do Tratado. É com base nesta consideração, à qual se acrescentava a observação de que, face à missão do Tribunal, conforme é definida no artigo 164.º, não se poderia

«interpretar restritivamente as condições de admissibilidade do recurso limitando-o tão

29 — Processo 294/83, já citado, n.º 23.

30 — Processo 22/70, Comissão/Conselho, acórdão de 31 de Março de 1971, Recueil, p. 263, n.º 39, parcialmente retornado no n.º 24 do acórdão «Os Verdes».

só às categorias de actos referidos no artigo 189.º»³¹,

que haveis procedido à qualificação da deliberação em causa, sem tomar posição, nesse processo, sobre a legitimidade do Parlamento. Não se poderá, por conseguinte, encontrar um apoio real no acórdão «AETR» a favor da «legitimidade activa» do Parlamento ao abrigo do artigo 173.º do Tratado.

23. Por outro lado, haveis, é certo, declarado no acórdão «Os Verdes», que

«o Tratado estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos das instituições»²⁹.

Mas esta observação respeitava à enumeração das vias de recurso que permitem aos particulares interessados ter uma protecção jurisdicional eficaz. Não respeitava a questão relativa à capacidade do Parlamento para ser recorrente perante o Tribunal. O contexto do vosso acórdão Foto-Frost³² onde foi reiterada esta mesma observação permite ainda reforçar esta conclusão.

24. O reconhecimento pela vossa jurisprudência da «legitimidade passiva» do Parla-

31 — Processo 22/70, já citado, considerando 41. Num outro contexto, para rejeitar o argumento segundo o qual as decisões dirigidas aos Estados-membros não podiam ser objecto de um recurso de anulação interposto por um particular, o Tribunal já tinha declarado, *inter alia*, no acórdão de 15 de Julho de 1963 no processo 25/62, Plaumann & Co./Comissão, Recueil, p. 197, 222: «que aliás, as disposições do Tratado respeitantes à legitimidade dos interessados não poderão ser interpretadas restritivamente».

32 — Processo 314/85, acórdão de 22 de Outubro de 1987, n.º 16, Colect., p. 4199.

mento é absolutamente genérico e importa não ver aí uma solução proferida unicamente no caso do contencioso eleitoral ou orçamental, qualquer que seja, aliás, a especificidade de um tal contencioso.

25. Perante o «perfil contencioso» assim desenhado pela vossa jurisprudência, em que consiste a objecção do Conselho no que respeita à legitimidade do Parlamento Europeu para interpor o recurso de anulação?

26. A sua argumentação articula-se, como vos recordais, à volta de dois pontos. Em primeiro lugar, o Conselho pensa que a actual jurisprudência não permite afirmar a legitimidade do Parlamento Europeu para interpor uma acção nos termos do artigo 173.º Em segundo lugar, considera que nem o espírito nem o sistema do Tratado militam a favor de uma interpretação do artigo 173.º permitindo incluir o Parlamento entre os eventuais recorrentes.

27. Por seu lado, o Parlamento retira destas mesmas considerações consequências diametralmente opostas. Para ele, a sua legitimidade activa resulta necessariamente da jurisprudência do Tribunal relativa ao seu estatuto contencioso. Para além disso, nem o espírito nem o sistema do Tratado se lhe afiguram opor-se ao reconhecimento de uma tal legitimidade.

28. É de notar que o contencioso respeitante ao Parlamento Europeu desenrolou-se quase inteiramente nos anos 80, quer dizer, após a sua eleição por sufrágio directo universal. Não dizemos todavia «post hoc, ergo propter hoc». Contudo não se pode deixar de constatar que o desejo do Parlamento Europeu ser mais estritamente ligado ao

processo decisório comunitário revestiu uma nova dimensão com o impulso gerado pela sua nova legitimidade.

29. Atente-se no caminho percorrido desde 1958! Através da sua resolução adoptada aquando da primeira sessão a Assembleia salientava «a necessidade de encontrar um nome evocador» e escolhia a denominação de «Assembleia Parlamentar»³³, a qual cedia o lugar, quatro anos depois, à de «Parlamento Europeu»³⁴. O Acto Único Europeu³⁵ devia consagrar esta denominação e reforçar o papel desta instituição nomeadamente pela instauração de processos de cooperação e de co-decisão em certos domínios.

30. Mesmo eleito por sufrágio universal³⁶, o Parlamento não acedeu ao estatuto de uma verdadeira câmara legislativa, mas a sua participação na elaboração das decisões comunitárias tornou-se, progressivamente, cada vez mais intensa. A este respeito convém recordar os tratados orçamentais de 1970 e 1975 e as declarações comuns do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 4 de Março de 1975³⁷ e de 30 de Junho de 1982 respeitantes, a primeira, à instituição de um processo de concertação, a segunda, às diferentes medidas visando assegurar um melhor desenvolvimento do processo orçamental³⁸. Nesta mesma linha pode mencionar-se a declaração solene da união europeia assinada em Estugarda em 11 de Junho de 1983³⁹ que alargou os casos nos quais o Parlamento Europeu é infor-

33 — Resolução de 20 de Março de 1958, JO 1 de 20.4.1958, p. 6.

34 — Resolução de 30 de Março de 1962, JO 31 de 26.4.1962, p. 1045.

35 — JO L 169 de 29. 6. 1987.

36 — Acto adoptado em 20 de Setembro de 1976 relativo à eleição dos representantes do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, JO L 278 de 8. 10. 1976.

37 — JO C 89 de 22. 4. 1975.

38 — JO C 194 de 28.7.1982.

39 — *Boletim das Comunidades Europeias* 6-1983, p. 26.

mado em matéria de acordos internacionais, prática inaugurada em 1964 pelo processo Luns⁴⁰ e ampliada pelo processo Westerterp em 1973⁴¹.

31. Uma das instituições às quais foi confiada, nos termos do artigo 4.º do Tratado CEE, a realização dos objectivos por este definidos, ao órgão composto pelos representantes dos povos europeus só lhe foi atribuído, originariamente, um papel consultivo e poderes de deliberação e de controlo. Muito afastado, no início, do processo de decisão comunitário o Parlamento sempre reivindicou uma participação mais activa neste último. O reforço, progressivo mas real, do papel do Parlamento através das reformas sucessivas não poderá ser posto em dúvida, mesmo se não satisfaz plenamente às suas aspirações.

32. Esta evolução do Parlamento Europeu não podia deixar de ter influência sobre as suas perspectivas contenciosas. É ela que funda, em larga medida, a solução da «legitimidade passiva». Mas se a sujeição dos actos do Parlamento Europeu ao controlo de legalidade através do recurso de anulação é a consequência necessária do crescimento dos seus poderes, esta circunstância não poderá, por si só, justificar a legitimidade activa desta instituição. Em contrapartida é determinante o imperativo de protecção jurisdicional. Convém, tendo em conta a estrutura institucional da Comunidade e o papel respectivo dos órgãos que a compõem, evitar qualquer analogia com os parlamentos nacionais que, a este respeito, não teria sentido.

33. Enquanto participante no processo legislativo comunitário, o Parlamento Europeu deve estar em situação de assegurar o

respeito pelas suas prerrogativas próprias. Troquemos a posição dos termos no n.º 25 do vosso acórdão «Os Verdes». Ler-se-ia aí:

«Os actos que o *Conselho* ou a *Comissão* adoptam, no âmbito do Tratado CEE, poderiam, efectivamente, interferir com as competências dos Estados-membros ou do *Parlamento Europeu*, ou ultrapassar os limites fixados para as competências do seu autor, sem que fosse possível submetê-los à fiscalização do Tribunal.»

Certamente, o controlo da legalidade exercido pelo Tribunal em relação aos actos susceptíveis de acarretar prejuízos pode sempre ser desencadeado por qualquer recorrente privilegiado mas a protecção das competências do Parlamento não deve ficar dependente de um recurso contencioso que não poderia ser interposto pelo principal interessado.

34. É certo que o direito do Parlamento a intervir nos litígios submetidos ao Tribunal e o de propor a acção por omissão não estão subordinados à exigência da defesa do interesse que lhe seja próprio. Mas, nos dois casos, trata-se de um direito expressamente previsto pelos textos. Esta circunstância é de molde a justificar o reconhecimento da qualidade do Parlamento Europeu para interpor um recurso de anulação circunscrito a limites mais estritos, a saber, quando a sua acção tende ao respeito das suas próprias prerrogativas. Mesmo quando se trata de uma «tomada de posição» pela instituição, convidada a agir pelo Parlamento, convém limitar o seu direito a interpor o recurso de anulação à hipótese referida. Com efeito ao provocar uma tomada de posição no âmbito

40 — Acta do Conselho de 24 e 25 de Fevereiro de 1964, p. 26.

41 — Nota do Conselho de 15 de Outubro de 1973.

da fase pré-contenciosa, o Parlamento desempenha uma das funções essenciais da acção por omissão, a de levar a instituição em causa a sair da inércia na qual é acusada de se encontrar.

35. Determinar se as acusações formuladas pelo Parlamento Europeu relativamente à decisão impugnada dizem respeito a uma das suas prerrogativas próprias releva do exame a que deveis proceder ulteriormente.

36. Concluimos, portanto, pela rejeição da questão da inadmissibilidade levantada pelo Conselho e pelo reconhecimento ao Parlamento Europeu da faculdade de interpor um recurso de anulação ao abrigo do artigo 173.º do Tratado, em caso de atentado às suas prerrogativas próprias. A questão de saber se tal é o caso no presente processo deve ser decidida conjuntamente com a questão de mérito.