

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2 de Março de 1994 \*

No processo C-316/91,

**Parlamento Europeu**, representado inicialmente por Jorge Campinos, juriscônsultante, depois por José Luis Rufas Quintana, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistidos por Roland Bieber, professor de direito europeu na Universidade de Lausana, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por Arthur Alan Dashwood, director do Serviço Jurídico, e Jürgen Huber, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

\* Língua do processo: francês.

apoiado por

**Reino de Espanha**, representado por Alberto Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária e por Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, do Serviço do Contencioso Comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4- 6, boulevard E. Servais,

interveniante,

que tem por objecto a anulação do Regulamento Financeiro 91/491/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta Convenção ACP-CEE (JO L 266, p. 1),

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini e J. C. Moitinho de Almeida, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (relator) e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs  
secretário: R. Grass

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações dos representantes das partes na audiência de 14 de Setembro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Novembro de 1993,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Dezembro de 1991, o Parlamento Europeu interpôs, nos termos do artigo 173.º do Tratado CEE, um recurso de anulação do Regulamento Financeiro 91/491/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta Convenção ACP-CEE (JO L 266. p. 1).
  
- 2 A quarta Convenção ACP-CEE foi assinada em Lomé em 15 de Dezembro de 1989 (JO 1991, L 229, p. 3). A cooperação financeira rege-se pela parte III da convenção, título III, capítulo 2. O artigo 231.º remete para o protocolo financeiro anexo à convenção no que se refere ao montante global das contribuições financeiras. Este montante foi fixado em 12 000 milhões de ecus. Os representantes dos governos dos Estados-membros da Comunidade Económica Europeia, reunidos no Conselho, adoptaram, em 16 de Julho de 1990, um acordo interno 91/401/CEE relativo ao financiamento e gestão das ajudas da Comunidade no âmbito da quarta

Convenção ACP-CEE (JO 1991, L 229, p. 288). Por este acordo, os Estados-membros instituíram o sétimo Fundo Europeu de Desenvolvimento (1990, a seguir «FED»).

- 3 Por força do artigo 32.º do acordo interno, as suas normas de execução serão objecto de um regulamento financeiro a adoptar pelo Conselho, pela maioria qualificada prevista no n.º 4 do artigo 21.º do acordo, com base num projecto da Comissão e após parecer do Banco Europeu de Investimento, relativamente às disposições que lhe dizem respeito, e do Tribunal de Contas. O referido Regulamento Financeiro, cuja anulação o Parlamento Europeu solicita, foi adoptado pelo Conselho em 29 de Julho de 1991.
  
- 4 Através do seu recurso, o Parlamento pretende que se reconheça que as despesas previstas na quarta Convenção ACP-CEE a título de ajuda ao desenvolvimento, são despesas da Comunidade e devem, por isso, ser abrangidas pelos regulamentos financeiros adoptados nos termos do artigo 209.º do Tratado CEE.
  
- 5 Através de uma petição separada, o Conselho solicitou ao Tribunal que declarasse o recurso do Parlamento inadmissível com o fundamento, por um lado, de que não se trata de um acto do Conselho nos termos do artigo 173.º do Tratado e, por outro, de que o Parlamento não tem, no caso em apreço, qualidade para agir. Por despacho de 30 de Setembro de 1992, o Tribunal de Justiça decidiu pensar esta questão prévia ao processo principal.

### Quanto à admissibilidade

- 6 O Conselho, bem como o Governo espanhol, contesta a admissibilidade do recurso com dois fundamentos.

- 7 Em primeiro lugar, o Conselho alega que o Regulamento Financeiro não é um acto impugnável nos termos do artigo 173.º do Tratado. Apesar de o acto em causa ser um acto do Conselho, não se trata, com efeito, de um acto adoptado nos termos das disposições do Tratado, mas por força de uma habilitação dada ao Conselho por uma disposição de um acordo internacional de que são partes todos os Estados-membros.
- 8 Importa notar que, de acordo com uma jurisprudência constante, o recurso de anulação pode ser interposto relativamente a todas as medidas adoptadas pelas instituições, quaisquer que sejam a sua natureza ou forma, que se destinem a ter efeitos jurídicos (v. acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263, n.º 42).
- 9 Daqui decorre que o recurso do Parlamento contra um acto de uma instituição que se destina a ter efeitos jurídicos é admissível, independentemente da questão de saber se o acto foi adoptado pela instituição por força das disposições do Tratado.
- 10 Em segundo lugar, o Conselho considera que o Parlamento não pode invocar uma ofensa às suas prerrogativas, dado que houve, de facto, uma consulta, se bem que de natureza facultativa.
- 11 Importa, antes de mais, salientar que, de acordo com uma jurisprudência constante (v., nomeadamente, o acórdão de 22 de Março de 1990, Parlamento/Conselho, C-70/88, Colect., p. I-2041, n.º 21), os Tratados instituíram um sistema de

repartição de competências entre as diferentes instituições da Comunidade, que atribui a cada uma a sua própria missão na estrutura institucional da Comunidade e na realização das tarefas que lhe são confiadas.

- 12 Compete ao Tribunal de Justiça salvaguardar este equilíbrio institucional, assegurando a plena aplicação das disposições dos Tratados relativas à repartição das competências. No seu acórdão Parlamento/Conselho, já referido, n.º 27, o Tribunal de Justiça declarou admissível, por consequência, o recurso de anulação do Parlamento dirigido contra um acto do Conselho ou da Comissão, na condição de que esse recurso pretenda apenas a salvaguarda das suas prerrogativas e que tenha por base fundamentos retirados da violação daquelas.
  
- 13 Essa condição é preenchida desde que o Parlamento indique, de forma pertinente, o objecto da sua prerrogativa a salvaguardar e a sua pretensa violação.
  
- 14 No caso em apreço, o Parlamento alega que a sua prerrogativa consistia na obrigação de ser consultado aquando da adopção do Regulamento Financeiro, cuja base legal deveria ter sido o artigo 290.º do Tratado, que prevê a consulta do Parlamento Europeu. Ao adoptar esse regulamento com base no artigo 32.º do acordo interno, que não prevê tal consulta, o Conselho violou essa prerrogativa.
  
- 15 O argumento do Conselho de que não ofendeu as prerrogativas do Parlamento porque este foi efectivamente consultado, não pode ser acolhido.

- 16 O direito de ser consultado por força de uma disposição do Tratado constitui uma prerrogativa do Parlamento. A adopção de um acto com recurso a uma base jurídica que não prevê tal consulta é susceptível de ofender essa prerrogativa, mesmo que tenha havido uma consulta facultativa.
- 17 De facto, a consulta regular do Parlamento, nos casos previstos pelo Tratado, é um dos meios que lhe permite participar efectivamente no processo legislativo da Comunidade (v. os acórdãos de 29 de Outubro de 1980, dito «Isoglicose», *Roquette Frères/Conselho*, 138/79, *Recueil*, p. 3333, n.º 33, e *Maizena/Conselho*, 139/79, *Recueil*, p. 3393, n.º 34).
- 18 Aliás, em caso de consulta do Parlamento por força do artigo 209.º do Tratado seria aplicável uma disposição específica. Segundo o artigo 127.º do Regulamento Financeiro do Conselho de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1, e JO 1991, C 80, p. 1 — publicação do texto actualizado), todo e qualquer regulamento financeiro que altere este regulamento será adoptado pelo Conselho após recurso ao processo de concertação, se o Parlamento Europeu o pedir.
- 19 Deve portanto declarar-se admissível o recurso do Parlamento.

### Quanto ao mérito

- 20 A parte III, título III, da convenção refere-se à cooperação para o financiamento do desenvolvimento. Para os fins definidos nesse título, um protocolo financeiro

em anexo fixa, nos termos do artigo 231.º da convenção, o montante global das «contribuições financeiras da Comunidade».

- 21 O Parlamento alega que decorre dos próprios termos do artigo 231.º da convenção, retomados no artigo 1.º do protocolo financeiro, que a Comunidade, como tal, assumiu perante os Estados ACP, no âmbito da cooperação para o financiamento do desenvolvimento, uma obrigação de direito internacional distinta da dos Estados-membros.
- 22 Os meios financeiros a conceder representam, assim, segundo o Parlamento, despesas da Comunidade que devem ser inscritas no orçamento comunitário e estão submetidas às disposições do Tratado relativas à sua execução, nomeadamente o seu artigo 209.º
- 23 Esta argumentação não deve ser acolhida.
- 24 Convém distinguir, por um lado, a questão de saber quem se comprometeu perante os Estados ACP e, por outro, a de saber se compete à Comunidade ou aos seus Estados-membros cumprir a obrigação assumida. A resposta à primeira questão depende da interpretação da convenção, e da repartição das competências entre a Comunidade e os seus Estados-membros, no domínio em causa, por força do direito comunitário, enquanto a resposta à segunda só depende dessa repartição de competências.



- 25 Importa analisar, antes de mais, a repartição das competências entre a Comunidade e os seus Estados-membros no domínio da ajuda ao desenvolvimento.
- 26 A competência da Comunidade neste domínio não é exclusiva. Os Estados-membros têm, portanto, o direito de assumir compromissos para com países terceiros, colectiva ou individualmente, ou mesmo em conjunto com a Comunidade.
- 27 Tal como salientou o Governo espanhol, esta constatação é corroborada pelo novo título XVII do Tratado CE, introduzido pelo Tratado da União Europeia, cujo artigo 130.º-X prevê a coordenação das políticas da Comunidade e dos Estados-membros em matéria de cooperação para o desenvolvimento, a concertação sobre os seus programas de ajuda e a possibilidade de acções conjuntas.
- 28 É conveniente, em seguida, interpretar a convenção para determinar as partes envolvidas.
- 29 A convenção foi celebrada, de acordo com o seu preâmbulo e o seu artigo 1.º, pela Comunidade e os Estados-membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro. Estabelece uma cooperação «ACP-CEE» de natureza essencialmente bilateral. Nestas condições, salvo derrogações expressamente previstas pela convenção, a Comunidade e os seus Estados-membros, como parceiros dos Estados ACP, são

conjuntamente responsáveis, perante estes últimos Estados, pela execução de toda e qualquer obrigação resultante dos compromissos assumidos, incluindo os relativos às contribuições financeiras.

- 30 Embora o artigo 231.º da convenção, tal como o artigo 1.º do protocolo financeiro, utilize a expressão «contribuições financeiras da Comunidade», é também verdade que várias outras disposições utilizam a noção de «Comunidade» para designar a Comunidade e os seus Estados-membros considerados em conjunto.
- 31 Desse modo, o artigo 338.º da convenção prevê, sem nenhuma distinção consoante o objecto da deliberação, que o Conselho de Ministros da associação se pronuncie de comum acordo entre a Comunidade, por um lado, e os Estados ACP, por outro. Aliás, o artigo 367.º da convenção refere que esta pode ser denunciada pela Comunidade, sem qualquer outra precisão.
- 32 Finalmente, o artigo 223.º da convenção enuncia, no próprio domínio da cooperação para o financiamento do desenvolvimento, que, salvo disposição em contrário da convenção, qualquer decisão que requeira a aprovação de uma das partes contratantes será aprovada ou considerada aprovada nos 60 dias subsequentes à notificação feita pela outra parte.
- 33 Decorre destas considerações que, de acordo com a natureza essencialmente bilateral da cooperação, a obrigação de conceder «contribuições financeiras da Comunidade» incumbe à Comunidade e aos seus Estados-membros, considerados no seu conjunto.

- 34 .Quanto à questão de saber se é da competência da Comunidade ou dos seus Estados-membros respeitar esta obrigação, convém recordar, tal como se demonstrou no n.º 26, que a competência da Comunidade no domínio da ajuda ao desenvolvimento não é exclusiva, pelo que os Estados-membros têm o direito de exercer colectivamente as suas competências nesta matéria para assumirem o encargo das contribuições financeiras a conceder aos Estados ACP.
- 35 Daqui decorre que a concessão das contribuições financeiras da Comunidade, previstas nos artigos 231.º da convenção e 1.º do protocolo financeiro, resulta de uma competência paralela da Comunidade e dos seus Estados-membros, cabendo-lhes efectuar a escolha da fonte e das modalidades do financiamento.
- 36 Esta escolha foi efectuada pelo acordo interno 91/401 relativo ao financiamento e gestão das ajudas da Comunidade no âmbito da quarta Convenção ACP-CEE, já referido, cujas normas de execução são objecto do Regulamento Financeiro em causa, adoptado pelo Conselho por força do seu artigo 32.º
- 37 O artigo 1.º do acordo interno dispõe que os Estados-membros instituem o FED e pormenoriza a contribuição de cada Estado-membro para esse Fundo. O artigo 10.º encarrega a Comissão da gestão do FED, enquanto o artigo 33.º afirma, no seu n.º 2, que o Tribunal de Contas exercerá igualmente os seus poderes em relação às operações do Fundo e, no seu n.º 3, que a quitação da gestão financeira do FED é dada à Comissão pelo Parlamento Europeu, com base em recomendação do Conselho.

- 38 Segue-se que as despesas necessárias às contribuições financeiras da Comunidade, previstas nos artigos 231.º da convenção e 1.º do protocolo financeiro, são assumidas directamente pelos Estados-membros e são distribuídas por um Fundo que instituíram de comum acordo, a cuja gestão as instituições estão, por força deste acordo, associadas.
- 39 Em consequência, estas despesas não constituem despesas da Comunidade que devem ser inscritas no orçamento comunitário e às quais se deve aplicar o artigo 209.º do Tratado.
- 40 O Parlamento alegou ainda perante o Tribunal de Justiça que o carácter comunitário das despesas resulta de todos os aspectos do processo definido para a sua gestão e afectação. Segundo o Parlamento é, deste modo, possível ver, pela sua origem, aparência exterior, processo de decisão e conteúdo do regulamento financeiro, que este tem um laço muito estreito com os actos comunitários.
- 41 Este argumento não pode ser acolhido. Nenhuma disposição do Tratado impede os Estados-membros de utilizarem, fora do seu âmbito, elementos processuais que se inspiram nas regras aplicáveis às despesas comunitárias e de associar as instituições comunitárias ao processo assim estabelecido (v. acórdão de 30 de Junho de 1993, Parlamento/Conselho e Comissão, C-181/91 e C-248/91, Colect., p. I-3685).
- 42 De tudo o que precede resulta que o Regulamento Financeiro não tinha que ser adoptado com base no artigo 209.º do Tratado. Assim, nenhuma prerrogativa do Parlamento foi ofendida. O recurso deve, portanto, ser considerado improcedente.

### Quanto às despesas

- 43 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Parlamento sido vencido, há que condená-lo nas despesas. O Reino de Espanha, interveniente, suportará as suas próprias despesas, em aplicação do artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) O Parlamento Europeu é condenado nas despesas. O Reino de Espanha, interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de Março de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due