

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3 de Dezembro de 1996 *

No processo C-268/94,

República Portuguesa, representada pelo professor João Mota de Campos, Luís Fernandes, director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Maria Luísa Duarte, consultora jurídica no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Portugal, 33, allée Scheffer,

recorrente,

apoiada por

República Helénica, representada por Aikaterini Samoni-Rantou, consultora jurídica especial adjunta no serviço especial do contencioso comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Georgios Karipsiadis, colaborador científico especial no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

interveniente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jorge Monteiro e António Tanca, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, Boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

* Língua do processo: português.

apoiado por

Reino da Dinamarca, representado por Peter Biering, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Dinamarca, 4, boulevard Royal,

por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Claire Bury e Ana Maria Alves Vieira, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação da Decisão 94/578/CE do Conselho, de 18 de Julho de 1994, relativa à celebração do Acordo de cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento (JO L 223, p. 23),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e L. Sevón (relator), presidentes de secção, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da República Portuguesa, representada pelo professor João Mota de Campos e Luís Fernandes, da República Helénica, representada por Aikaterini Samoni-Rantou e Georgios Karipsiadis, do Conselho, representado por Ramón Torrent, director do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, António Tanca e Isabel Lopes Cardoso, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, do Reino da Dinamarca, representado por Peter Biering e da Comissão, representada por Claire Bury e Ana Maria Alves Vieira, na audiência de 5 de Março de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Maio de 1996,

profere o presente

Acórdão

- 1 Através de petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Setembro de 1994, a República Portuguesa pediu, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE, a anulação da Decisão 94/578/CE do Conselho, de 18 de Julho de 1994, relativa à celebração do Acordo de cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento (JO L 223, p. 23, a seguir «decisão controvertida»).

- 2 A decisão controvertida é fundada nos artigos 113.º e 130.º-Y, conjugados com o artigo 228.º, n.º 2, primeiro período, e n.º 3, primeiro parágrafo, do Tratado CE.
- 3 A decisão controvertida foi adoptada pelo Conselho, decidindo por maioria qualificada, após consulta do Parlamento Europeu. Na sessão do Conselho em que foi adoptada a decisão, a República Portuguesa manifestou, através de declaração ditada para a acta, o seu desacordo quanto à escolha da base jurídica.
- 4 O acordo de cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia em matéria de parceria e desenvolvimento (a seguir «acordo») entrou em vigor em 1 de Agosto de 1994 (JO L 223, p. 35).
- 5 O artigo 1.º, n.º 1, do acordo dispõe: «O respeito dos direitos humanos e dos princípios democráticos constitui a base da cooperação entre as partes contratantes, bem como das disposições do presente acordo, sendo seu elemento essencial.»
- 6 O artigo 1.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do acordo prevê: «O principal objectivo do presente acordo consiste em reforçar e desenvolver, através do diálogo e da parceria, os diversos aspectos da cooperação entre as partes contratantes, de modo a estabelecer uma relação mais estreita e aprofundada.» O artigo 1.º, n.º 2, segundo parágrafo, enuncia os aspectos em que se baseia essa cooperação.
- 7 O artigo 2.º do acordo prevê a aplicação do tratamento da nação mais favorecida nas relações comerciais entre a Comunidade e a República da Índia.

- 8 O artigo 3.º contém disposições relativas às trocas comerciais e à cooperação comercial e o artigo 4.º diz respeito à cooperação económica.
- 9 Os artigos 5.º a 19.º do acordo enunciam os outros domínios de cooperação entre os quais os relativos à energia (artigo 7.º), à propriedade intelectual (artigo 10.º), ao turismo (artigo 13.º), à informação e cultura (artigo 15.º) e ao controlo do abuso de drogas (artigo 19.º), que dispõem:

«Artigo 7.º Energia

As partes contratantes reconhecem a importância de que se reveste o sector da energia para o desenvolvimento económico e social e comprometem-se a estabelecer uma cooperação em especial no domínio da produção, da poupança e do rendimento energético. Esta cooperação mais aprofundada incluirá o planeamento no domínio da energia, das fontes de energia não convencionais, nomeadamente a energia solar, bem como a tomada em consideração das suas implicações ambientais.»

«Artigo 10.º Propriedade intelectual

As partes contratantes comprometem-se a garantir, no âmbito das suas legislações, regulamentações e políticas, a protecção adequada e eficaz dos direitos da propriedade intelectual, incluindo patentes, marcas comerciais e de serviços, direitos de autor e direitos afins, designações geográficas (incluindo marcas de origem), marcas industriais registadas e topografias de circuitos integrados, reforçando esta protecção onde for necessário. As partes contratantes comprometem-se, sempre que possível, a facilitar o acesso às bases de dados dos organismos de propriedade intelectual.»

«Artigo 13.º Turismo

As partes contratantes comprometem-se a contribuir para a cooperação no domínio do turismo, a realizar através de medidas específicas, incluindo:

- a) o intercâmbio de informações e a realização de estudos;
- b) programas de formação;
- c) a promoção de investimentos e empresas comuns (*joint ventures*).»

«Artigo 15.º Informação e cultura

As partes contratantes cooperarão nos domínios da informação e da cultura, no sentido de criar um melhor entendimento mútuo e de reforçar os laços culturais existentes entre as duas regiões. Esta cooperação incluirá nomeadamente:

- a) o intercâmbio de informação em matérias de interesse cultural;
- b) estudos preparatórios e assistência técnica no domínio da preservação do património cultural;
- c) a cooperação nos domínios dos meios de comunicação social e da documentação audiovisual;
- d) a organização de iniciativas e intercâmbios culturais.»

«Artigo 19.º Controlo do abuso de drogas

1. As partes contratantes afirmam-se determinadas a, nos limites das respectivas competências, aumentar a eficácia de políticas e medidas destinadas a impedir o fornecimento e distribuição de narcóticos e substâncias psicotrópicas, bem como a impedir e reduzir o abuso de drogas, tendo em conta os trabalhos efectuados neste sentido no âmbito dos organismos internacionais.

2. A cooperação entre as partes contratantes deverá abranger:

- a) a formação, educação, promoção da saúde e reabilitação dos toxicodependentes, incluindo projectos para a reintegração dos toxicodependentes no meio laboral e social;
- b) medidas para promover oportunidades económicas alternativas;
- c) assistência técnica, financeira e administrativa no controlo do comércio de precursores, prevenção, tratamento e redução do abuso de drogas;
- d) o intercâmbio de todas as informações relevantes, incluindo as referentes ao branqueamento de dinheiro.»

10 O artigo 24.º, n.º 1, do acordo dispõe que as partes contratantes podem, por mútuo consentimento, alargar o âmbito do acordo, no sentido de aprofundar e aumentar o nível da cooperação, por meio de acordos sobre sectores e actividades específicos. Segundo o n.º 2 desta disposição, no âmbito do acordo, as partes contratantes podem apresentar sugestões para alargar o âmbito da cooperação, tendo em conta a experiência resultante da sua aplicação.

- 11 O artigo 25.º do acordo prevê que, sem prejuízo das disposições relevantes dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias, o acordo bem como quaisquer medidas tomadas no seu âmbito não afectarão de modo algum as competências dos Estados-Membros para desenvolverem acções bilaterais com a Índia no âmbito da cooperação económica ou celebrarem novos acordos de cooperação económica com a Índia.
- 12 Por despacho de 14 de Fevereiro de 1995, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República Helénica a intervir em apoio dos pedidos da República Portuguesa. Por três despachos de 14 de Março de 1995, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, o Reino Unido e a Comissão a intervir em apoio dos pedidos do Conselho. Por carta de 7 de Junho de 1995, o Governo do Reino Unido informou o Tribunal de que não pretendia apresentar qualquer articulado.
- 13 Através do seu recurso, o Governo português contesta a legalidade do fundamento jurídico da competência comunitária e o respectivo processo de vinculação da Comunidade para concluir o acordo. Com efeito, o Governo português considera que a base jurídica da decisão controvertida não confere à Comunidade os poderes necessários para a conclusão deste acordo no que diz respeito, por um lado, à disposição do acordo relativa aos direitos humanos e, por outro, às disposições do acordo relativas a determinados domínios específicos de cooperação. Assim, teria sido igualmente necessário recorrer ao artigo 235.º do Tratado e à participação de todos os Estados-Membros na celebração do acordo.

Quanto ao respeito dos direitos humanos e dos princípios democráticos

- 14 Convém examinar, em primeiro lugar, a argumentação do Governo português segundo a qual o artigo 1.º, n.º 1, do acordo exigia o recurso ao artigo 235.º do Tratado como base jurídica da decisão controvertida.

- 15 A este respeito, o Governo português recorda antes de mais que, nos acordos de cooperação concluídos antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o artigo 235.º do Tratado garantia à Comunidade a base jurídica adequada para a inclusão de uma disposição relativa aos direitos humanos.
- 16 Considera, em seguida, que o facto de os direitos fundamentais, enquanto princípios gerais, se imporem na ordem jurídica comunitária não permite concluir que a Comunidade seja competente para, no plano interno ou internacional, adoptar medidas neste domínio. Além disso, as referências aos direitos fundamentais no preâmbulo do Acto Único Europeu, bem como no preâmbulo e em certos artigos do Tratado da União Europeia têm, segundo este governo, natureza programática; definem um objectivo geral, mas não conferem à Comunidade poderes específicos de acção.
- 17 De igual modo, segundo o Governo português, o artigo 130.º-U, n.º 2, do Tratado CE limita-se a definir um objectivo geral. O artigo 130.º-Y só seria, assim, base jurídica suficiente para a celebração de um acordo de cooperação que preveja como objectivo geral a salvaguarda dos direitos humanos. Todavia, o acordo com a Índia vai mais longe ao estipular no seu artigo 1.º, n.º 1, que «o respeito dos direitos humanos... é elemento essencial» do acordo. O acordo não especifica as consequências desta qualificação particular, mas ela supõe naturalmente a possibilidade de recorrer a determinados meios de acção por parte da Comunidade, cujo fundamento não pode deixar de ser o artigo 235.º do Tratado.
- 18 O Conselho, apoiado pelo Governo dinamarquês e pela Comissão, considera que o artigo 1.º, n.º 1, do acordo constitui um corolário da exigência do artigo 130.º-U, n.º 2. Sendo esta exigência um elemento essencial da política de desenvolvimento, seria lógico mencioná-la no acordo.

- 19 Além disso, o Conselho e as partes que o apoiam alegam que a inclusão de uma disposição deste tipo num acordo de cooperação permite que a Comunidade, em caso de violação grave dos direitos humanos pela outra parte contratante, possa suspender a aplicação do acordo por violação de uma disposição essencial. A este respeito, referem-se ao artigo 60.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.
- 20 O Governo dinamarquês acrescenta que o artigo 235.º constituiria efectivamente a base jurídica correcta se a Comunidade pretendesse concluir um acordo específico com um país terceiro, cuja finalidade essencial fosse a protecção dos direitos humanos. Mas, o acordo com a República da Índia não tem esse objectivo. O artigo 1.º, n.º 1, do acordo apenas foi introduzido com vista à aplicação das outras disposições do acordo.
- 21 A título preliminar, convém recordar que, segundo jurisprudência constante, o recurso ao artigo 235.º do Tratado como base jurídica de um acto não é justificado a não ser que nenhuma outra disposição do Tratado confira às instituições comunitárias a competência necessária para praticar tal acto (v., nomeadamente, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.º 13, e de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho, C-271/94, Colect., p. I-1689, n.º 13).
- 22 No quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha do fundamento jurídico de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdiccional. Entre estes elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10, e de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 25).
- 23 Ao enunciar que «A política da Comunidade... [deve] contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais»,

o artigo 130.º-U, n.º 2, do Tratado prevê que a Comunidade deve ter em conta o objectivo do respeito dos direitos humanos quando adopta medidas no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

24 Verifica-se que o simples facto de o artigo 1.º, n.º 1, do acordo dispor que o respeito dos direitos humanos e dos princípios democráticos «constitui um elemento essencial» do acordo não permite concluir que o mesmo ultrapassa o objectivo enunciado no artigo 130.º-U, n.º 2, do Tratado. Com efeito, a própria redacção desta última disposição demonstra a importância que se deve atribuir ao respeito dos direitos humanos e dos princípios democráticos. Daí resulta, nomeadamente, que a política de cooperação para o desenvolvimento deve ser adaptada ao mesmo.

25 Por outro lado, como o advogado-geral salientou no ponto 27 das suas conclusões, diversas declarações e documentos dos Estados-Membros e das instituições comunitárias, já estabelecidos antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia e por conseguinte do título XVII do Tratado CE, sublinharam a importância dos direitos humanos no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

26 No que diz respeito mais especialmente ao argumento do Governo português segundo o qual a qualificação do respeito dos direitos humanos como elemento essencial da cooperação pressupõe meios de acção específicos, verifica-se, em primeiro lugar, que a adaptação da política de cooperação ao respeito dos direitos humanos implica necessariamente o estabelecimento de um certo vínculo de subordinação entre eles.

27 A este respeito, cabe assinalar que uma disposição como o artigo 1.º, n.º 1, do acordo pode ser, nomeadamente, um factor importante para exercer o direito de obter, por força do direito internacional, a suspensão ou a cessação de um acordo de cooperação para o desenvolvimento quando o país terceiro não tenha respeitado os direitos humanos.

- 28 Em segundo lugar, convém observar que o artigo 1.º do acordo, intitulado «Base e objectivos», bem como a redacção do n.º 1 deste artigo confirmam que a questão do respeito dos direitos humanos e dos princípios democráticos não constitui um domínio específico de cooperação previsto pelo acordo.
- 29 Portanto, verifica-se que, tratando-se do artigo 1.º, n.º 1, do acordo, a decisão controvertida pôde validamente fundar-se no artigo 130.º-Y.

Quanto às disposições do acordo relativas às matérias específicas da cooperação

- 30 O Governo português alega que certas disposições do acordo, relativas às matérias específicas abrangidas pela cooperação, têm tal alcance que a base jurídica da decisão controvertida não é suficiente.
- 31 Sublinha que a interpretação das disposições do título XVII do Tratado CE, intitulado «Cooperação para o desenvolvimento», devia nomeadamente ter em conta que as competências da Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento e as dos Estados-Membros são complementares. Em sua opinião, um acordo de cooperação não pode fundar-se apenas no artigo 130.º-Y, independentemente do seu âmbito de aplicação material concreto e da natureza das obrigações contratuais nele previstas. Este artigo só constitui um fundamento adequado e bastante para os acordos de cooperação cujas disposições se mantenham dentro dos limites dos poderes de acção da Comunidade, definidos em termos expressos ou implícitos. Por conseguinte, se uma matéria incluída num acordo de cooperação for da competência própria dos Estados-Membros, a conclusão desse acordo exige a sua participação. No caso de figura, tal aconteceria no que diz respeito às disposições relativas à propriedade intelectual e ao controlo do abuso de drogas. Na audiência, o Governo português indicou que a cooperação em matéria de turismo e de cultura exigia igualmente a participação dos Estados-Membros na conclusão do acordo.

- 32 Segundo o Governo português, a disposição do acordo relativa à energia impõe o recurso ao artigo 235.º do Tratado dado que esta matéria faz parte dos objectivos da Comunidade, mas o Tratado CE não contém qualquer disposição específica quanto aos meios de acção.
- 33 Em contrapartida, o Conselho considera ter aplicado correctamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual as medidas que são acessórias relativamente ao objectivo principal do acto de que fazem parte devem fundar-se na ou nas disposições pertinentes atendendo a este objectivo e não exigem uma base jurídica distinta. No presente caso, só o aspecto comercial do acordo se traduz em compromissos cujo alcance e papel na sistemática do acordo exigem o recurso a uma base jurídica específica, a saber o artigo 113.º
- 34 A Comissão, que subscreve os argumentos do Conselho, esclarece que em sua opinião a competência da Comunidade no domínio da política de cooperação para o desenvolvimento em matéria de relações externas resulta mais do artigo 130.º-W que do artigo 130.º-Y.
- 35 A argumentação do Governo português suscita a questão de saber em que medida um acordo concluído entre a Comunidade e um país terceiro e adoptado com fundamento no artigo 130.º-Y pode prever disposições em matérias específicas sem que seja necessário recorrer a outras bases jurídicas, e até mesmo à participação dos Estados-Membros na conclusão do acordo.
- 36 A este respeito, deve assinalar-se antes de mais que resulta das disposições do título XVII do Tratado, nomeadamente dos seus artigos 130.º-U, n.º 1, 130.º-W, n.º 1, 130.º-X e 130.º-Y, por um lado, que a Comunidade tem competência específica para concluir acordos com países terceiros no domínio da cooperação para o desenvolvimento e, por outro, que esta competência não é exclusiva mas sim complementar da dos Estados-Membros.

- 37 Para ser qualificado de acordo de cooperação para o desenvolvimento na acepção do artigo 130.º-Y do Tratado, um acordo deve prosseguir os objectivos fixados no artigo 130.º-U. Ora, resulta nomeadamente do n.º 1 desta última disposição que tais objectivos são amplos, no sentido de que as medidas necessárias à sua prossecução devem poder dizer respeito a diferentes matérias específicas. É o que acontece nomeadamente no caso de um acordo que fixa o quadro desta cooperação.
- 38 Nestas condições, exigir que um acordo de cooperação para o desenvolvimento entre a Comunidade e um país terceiro se funde igualmente noutra disposição para além do artigo 130.º-Y e, eventualmente, que seja concluído também pelos Estados-Membros cada vez que respeite a uma matéria específica seria, na prática, susceptível de esvaziar de conteúdo a competência e o processo previstos no artigo 130.º-Y.
- 39 Por conseguinte, há que considerar que a inclusão, num acordo de cooperação para o desenvolvimento, de cláusulas relativas a diferentes matérias específicas não pode modificar a qualificação do acordo que deve ser feita em consideração do objecto essencial do mesmo e não em função das cláusulas especiais, desde que estas cláusulas não comportem obrigações de tal alcance nas matérias específicas previstas que as mesmas constituam na realidade objectivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento (v., nomeadamente, neste sentido, parecer 1/78, de 4 de Outubro de 1979, Recueil, p. 2871, n.º 56).
- 40 À luz destas considerações, convém antes de mais examinar, no caso de figura, os objectivos do acordo bem como a sistemática geral das disposições em causa.
- 41 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, primeiro parágrafo, o objectivo principal do acordo é o desenvolvimento dos diversos aspectos da cooperação entre as partes contratantes. O segundo parágrafo deste número bem como o preâmbulo do acordo sublinham nomeadamente, por um lado, o desenvolvimento das relações entre as partes contratantes nos domínios de interesse comum e, por outro, o apoio dos esforços de desenvolvimento da Índia. Este último parágrafo coloca especialmente em evidência o desenvolvimento da cooperação económica.

- 42 Enquanto os artigos 2.º a 4.º do acordo respeitam de modo geral às relações comerciais e à cooperação económica entre as partes contratantes, os artigos 5.º a 15.º e 17.º a 19.º contêm disposições sobre matérias específicas estando a maior parte delas aliás ligadas à cooperação económica.
- 43 O artigo 16.º do acordo rege, de um modo geral, a cooperação para o desenvolvimento. Nos termos do seu n.º 1, a Comunidade «... está disposta a reforçar a sua cooperação e a aumentar a sua eficácia de modo a contribuir para os esforços desenvolvidos pela Índia na realização do desenvolvimento económico duradouro e do progresso social da sua população através de projectos e programas concretos». Este mesmo número prossegue que «O apoio da Comunidade será conforme com as políticas, regulamentações e limites dos meios financeiros disponíveis para a cooperação e com uma estratégia de desenvolvimento elaborada». O artigo 16.º, n.º 2, dispõe, nomeadamente, que «Os projectos e programas serão dirigidos às camadas mais desfavorecidas da população.»
- 44 Resulta desta análise que a cooperação prevista pelo acordo tem especialmente em conta as necessidades de um país em desenvolvimento e, assim, contribui para favorecer nomeadamente a prossecução dos objectivos previstos no artigo 130.º-U, n.º 1, do Tratado.
- 45 No que diz respeito, mais especialmente, às disposições do acordo relativas às matérias específicas, as mesmas fixam o quadro da cooperação entre as partes contratantes. Com efeito, apreciadas no seu conjunto, limitam-se a determinar os domínios que são objecto da cooperação e a precisar alguns dos seus aspectos e acções aos quais é concedida especial atenção. Em contrapartida, as referidas disposições não contêm uma regulamentação das modalidades concretas de execução da cooperação em cada domínio específico previsto.
- 46 Esta verificação é confirmada pelo facto de certas disposições do acordo preverem alargar e completar a cooperação através de novas medidas. Assim, o artigo 22.º, n.º 2, quinto parágrafo, dispõe que a comissão conjunta prevista por este artigo incumbirá, de igual modo, garantir o funcionamento adequado de quaisquer

acordos sectoriais celebrados ou a celebrar entre a Comunidade e a República da Índia. Igualmente, o artigo 24.º, n.º 1, prevê a possibilidade de aprofundar e aumentar o nível da cooperação por meio de acordos sobre sectores e actividades específicos. Além disso, segundo o artigo 24.º, n.º 2, no âmbito do acordo, as partes contratantes podem apresentar sugestões para alargar o âmbito da cooperação. Por fim, o artigo 25.º sublinha que o acordo, bem como quaisquer medidas tomadas no seu âmbito não afectarão de modo algum as competências dos Estados-Membros para desenvolverem acções bilaterais com a Índia no âmbito da cooperação económica ou celebrarem, caso necessário, novos acordos de cooperação económica com a Índia.

47 Por conseguinte, a mera inclusão de disposições que prevêm uma cooperação num domínio específico não comporta necessariamente uma atribuição geral de competência para desenvolver todo e qualquer tipo de acção de cooperação nesse domínio. De igual modo, também não afecta a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros nem a base jurídica dos actos comunitários para a implementação da cooperação em tal domínio.

48 A fim de verificar a razoabilidade desta análise, convém ainda examinar mais precisamente o objectivo e o conteúdo de cada uma das disposições contestadas pelo Governo português.

Quanto à energia, ao turismo e à cultura

49 O Governo português alega que o artigo 7.º do acordo, relativo ao domínio da energia, constitui o fundamento para a adopção futura de medidas específicas, em especial medidas normativas, com vista à execução dos objectivos e dos compromissos previstos pelo acordo. Não se trata de cláusulas acessórias ou de simples declarações de intenção das partes contratantes. Esta disposição prevê

nomeadamente uma cooperação aprofundada em domínios como o das fontes de energia não convencionais. Na ausência de poderes específicos de acção neste domínio, a Comunidade devia ter recorrido ao artigo 235.º do Tratado.

- 50 Quanto ao artigo 13.º do acordo, o Governo português alega que o próprio texto desta disposição prevê medidas específicas, em especial programas de formação. Ora, os artigos 126.º, n.º 3, e 127.º, n.º 3, do Tratado CE demonstram que a Comunidade não tem competência para concluir sozinha um acordo em matéria de turismo.
- 51 No que diz respeito ao domínio da cultura, o Governo recorrente salienta antes de mais que o artigo 128.º do Tratado CE só tem por objectivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua acção em certos domínios. Trata-se portanto de uma competência da Comunidade claramente subordinada a um objectivo de coordenação de políticas culturais definidas por cada Estado-Membro no âmbito de uma esfera própria de competência. É um facto que o artigo 128.º, n.º 3, menciona que a Comunidade e os Estados-Membros favorecem a cooperação com países terceiros, mas esta disposição não confere à Comunidade uma competência no plano internacional. O Governo português chama a atenção para o facto de, mesmo se tal competência fosse reconhecida, as medidas só poderiam ser tomadas pelo Conselho decidindo por unanimidade e segundo o processo de co-decisão. O Governo português conclui que a inserção de disposições em matéria cultural nos acordos de cooperação impõe, pelo menos, o recurso ao artigo 235.º do Tratado e a um acordo misto.
- 52 O Conselho e a Comissão consideram que as disposições do acordo relativas aos domínios da energia, do turismo e da cultura são acessórias em relação aos objectivos principais do acordo. Estas disposições não têm portanto objectivos distintos do da cooperação para o desenvolvimento e, além disso, têm apenas carácter declaratório. O Conselho acrescenta que o artigo 7.º do acordo não prevê uma cooperação aprofundada no domínio das fontes de energia não convencionais, mencionando simplesmente este domínio como um dos domínios em que a cooperação se pode realizar.

- 53 Atendendo a estas considerações, convém antes de mais salientar que o Governo português não contesta que as disposições do acordo respeitantes aos domínios da energia, do turismo e da cultura prosseguem os objectivos referidos no artigo 130.º-U.
- 54 Quanto à apreciação do alcance das disposições dos artigos 7.º, 13.º e 15.º do acordo, convém ter em conta a análise da sistemática geral das disposições do acordo relativas às matérias específicas efectuada nos n.ºs 45 a 47 do presente acórdão. Ora, a análise do teor dos artigos 7.º, 13.º e 15.º confirma a conclusão de que estas disposições fixam o quadro da cooperação nos domínios aí referidos. As obrigações previstas nas disposições em causa em matéria de energia, de turismo e de cultura são obrigações de comportamento que não constituem objectivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento.
- 55 Tendo assim sido precisado o alcance das disposições dos artigos 7.º, 13.º e 15.º do acordo, conclui-se que, no que diz respeito à inclusão destas disposições no acordo, a decisão pôde ser validamente adoptada com fundamento no artigo 130.º-Y do Tratado.

Quanto ao controlo do abuso de drogas

- 56 O Governo português considera que o artigo 19.º do acordo contém um compromisso específico e recíproco em matéria de controlo do abuso de drogas. Todavia, esta matéria cairia no âmbito da cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos

internos [v. artigo K.1, alíneas 4) e 9), do Tratado da União Europeia]. O Tratado da União Europeia teria confirmado a prática comunitária anterior, ou seja, a existência de uma competência própria dos Estados-Membros.

- 57 Segundo a recorrente, o artigo 129.º do Tratado CE, que prevê que, no domínio da saúde pública, a Comunidade pode agir ao nível da prevenção da toxicodependência, não constitui uma base jurídica que permita à Comunidade atribuir-se poderes de decisão; a acção da Comunidade deve limitar-se a medidas de incentivo ou à adopção de recomendações.
- 58 O Conselho, por seu turno, invoca a existência de vários actos comunitários que dizem directa ou indirectamente respeito ao controlo do abuso de drogas e que foram adoptados sem que a sua base jurídica tenha sido contestada. Uma vez que estes actos regulam vários aspectos do controlo do abuso de drogas, a Comunidade teria, em aplicação do princípio do paralelismo, a mesma competência no plano externo.
- 59 A Comissão considera que as acções comunitárias no domínio do controlo do abuso de drogas visam igualmente contribuir para o desenvolvimento económico e social da Índia e sustenta que tal controlo faz parte integrante da ajuda comunitária ao desenvolvimento. A este respeito, menciona o Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52, p. 1), que contém uma disposição que prevê que o controlo do abuso de drogas faz parte do domínio da cooperação para o desenvolvimento com estes países.
- 60 Antes de mais, há que considerar que o controlo do abuso de drogas não pode ser excluído enquanto tal das medidas que são necessárias para a prossecução dos objectivos consignados no artigo 130.º-U, dado que a produção de estupefacientes, o consumo de drogas e as actividades conexas podem constituir graves entraves ao desenvolvimento económico e social.

- 61 Convém em seguida examinar se o artigo 19.º do acordo permanece dentro de limites que não exigem o recurso a uma competência e a um fundamento jurídico específicos da matéria do controlo do abuso de drogas.
- 62 A este respeito, há que salientar que o artigo 19.º, n.º 1, só contém uma simples declaração de intenções de cooperar em matéria de controlo do abuso de drogas. Além disso, precisa que as partes contratantes agem nos limites das respectivas competências.
- 63 O artigo 19.º, n.º 2, do acordo define o conteúdo da cooperação mencionando as acções abrangidas pela mesma. Resulta da análise destas acções que elas podem ser constituídas por medidas que entram no quadro dos objectivos da cooperação para o desenvolvimento. Com efeito, a formação, a educação, o tratamento e a reabilitação dos toxicodependentes, do mesmo modo que as acções destinadas a incentivar a promoção de actividades económicas alternativas, mencionadas nas alíneas a) e b) deste número, podem reconduzir-se aos objectivos socioeconómicos prosseguidos pela cooperação para o desenvolvimento. A estas acções pode ser equipada a assistência técnica, financeira e administrativa para a prevenção, tratamento e redução do abuso de drogas, prevista na alínea c) do mesmo número.
- 64 Quanto à assistência no controlo do comércio de precursores, igualmente prevista no n.º 2, alínea c), a mesma pode fazer parte, como o advogado-geral salientou no ponto 61 das suas conclusões, dos objectivos definidos no artigo 130.º-U, na medida em que se trata da contribuição da Comunidade para os esforços desenvolvidos pela outra parte contratante para combater o tráfico de droga.
- 65 A respeito do artigo 19.º, n.º 2, alínea d), verifica-se antes de mais que, na audiência, o representante do Conselho indicou que esta disposição não se refere a informações individuais como as relativas às pessoas, contas bancárias ou operações específicas, mas apenas às informações gerais sobre os problemas do branqueamento do dinheiro.

- 66 Com efeito, é apenas na medida em que esta troca de informações contribui estreitamente para as outras medidas previstas pelo artigo 19.º que a disposição da alínea d) se pode inserir no quadro das acções que fazem parte do domínio da cooperação para o desenvolvimento. Esta interpretação restritiva é confirmada pela própria redacção desta disposição, dado que limita o seu alcance às informações «úteis». A este respeito, convém ainda indicar que o artigo 19.º, n.º 1, remete expressamente para as competências respectivas das partes contratantes, a saber, quanto à Comunidade, para a competência que esta tem em matéria de controlo do abuso de drogas.
- 67 Por fim, há que considerar, como já foi salientado nos n.ºs 45 a 47 do presente acórdão, tratando-se da sistemática geral das disposições relativas às matérias específicas, que mesmo as disposições relativas às acções previstas no artigo 19.º, n.º 2, do acordo não podem constituir, visto o seu teor e o seu contexto, atribuições de competência de carácter geral para a sua execução.
- 68 Assim precisado o alcance das disposições do artigo 19.º, conclui-se que este artigo não exigia a participação dos Estados-Membros na celebração do acordo.

Quanto à propriedade intelectual

- 69 Quanto ao artigo 10.º do acordo, o Governo português alega que resulta nomeadamente do parecer 1/94, de 15 de Novembro de 1994 (Colect., p. I-5267), que a protecção da propriedade intelectual é uma matéria em que a Comunidade não dispõe de competência exclusiva.

- 70 O Governo português conclui que, em conformidade com o princípio do paralelismo de competências, os artigos 113.º e 130.º-Y do Tratado são insuficientes para conferir à Comunidade os poderes necessários à execução da obrigação contratual que a Comunidade assumiu com o artigo 10.º do acordo.
- 71 O Conselho sustenta que o facto de a competência da Comunidade não ser exclusiva não implica que esta não possa em caso algum concluir sozinha acordos que contenham disposições relacionadas com este domínio. Considera que a Comunidade tinha competência para concluir o acordo sem a participação dos Estados-Membros dado que a cláusula do acordo em matéria de propriedade intelectual só tem um alcance limitado e só implica obrigações substanciais para a República da Índia.
- 72 Importa portanto examinar se o artigo 10.º do acordo pode ter o seu fundamento na base jurídica mencionada na decisão controvertida, a saber, os artigos 113.º e 130.º-Y do Tratado.
- 73 Verifica-se antes de mais que o reforço da protecção dos direitos da propriedade intelectual visado por este artigo é susceptível de contribuir para o objectivo, consignado no artigo 130.º-U, n.º 1, de uma inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial.
- 74 Em seguida, há que salientar que o primeiro período do artigo 10.º se contenta em prever que as partes contratantes se comprometem a garantir, no âmbito das suas legislações, regulamentações e políticas, uma protecção adequada e eficaz dos direitos da propriedade intelectual, reforçando esta protecção onde for necessário.

- 75 Quanto ao último período do artigo 10.º, o mesmo prevê que as partes contratantes «comprometem-se, sempre que possível, a facilitar o acesso às bases de dados dos organismos de propriedade intelectual». Ora, a obrigação criada por esta decisão tem um alcance muito limitado e carácter acessório, mesmo relativamente à essência da protecção da propriedade intelectual.
- 76 Nestas condições, há que concluir que as obrigações resultantes do artigo 10.º não têm um alcance tal que constituam objectivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento. Por conseguinte, o artigo 130.º-Y do Tratado é uma base suficiente para a inserção do artigo 10.º no acordo.
- 77 Além disso, tratando-se da conexão do artigo 10.º do acordo com a política comercial, basta recordar que a Comunidade pode inserir, em acordos externos que, além do mais, relevam do artigo 113.º, disposições acessórias que organizam procedimentos de mera consulta ou cláusulas que convidam a outra parte a aumentar o nível de protecção da propriedade intelectual (v., neste sentido, parecer 1/94, já referido, n.º 68)

Quanto à política comercial

- 78 O Governo português sustenta que o artigo 113.º do Tratado é uma base jurídica supérflua para a conclusão do acordo. A fim de apoiar esta afirmação, alega que o artigo 130.º-Y constitui um fundamento suficiente para as disposições do acordo

respeitantes à política comercial dado que o principal objectivo do acordo é a cooperação para o desenvolvimento e que a Comunidade tem poderes de acção específicos no domínio da política comercial comum.

79 A este respeito, basta salientar que, mesmo pressupondo que este argumento do Governo português seja procedente, a conclusão do acordo exigiria, de qualquer modo, a maioria qualificada e a consulta do Parlamento em conformidade com o artigo 228.º, n.º 2, primeiro período, e n.º 3, primeiro parágrafo, do Tratado. O fundamento adiantado pelo Governo português tem, portanto, um alcance puramente formal, não sendo o carácter eventualmente supérfluo do artigo 113.º do Tratado como base jurídica para a conclusão do acordo susceptível de ter consequências na determinação do conteúdo do acordo impugnado (v., neste sentido, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, já referido, n.º 12, e de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 131/86, Colect., p. 905, n.º 11).

80 Resulta das considerações que precedem que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

81 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O Conselho pediu a condenação da República Portuguesa nas despesas. Tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em aplicação do artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, o Reino da Dinamarca, a República Helénica, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como a Comissão das Comunidades Europeias, que intervieram no processo, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A República Portuguesa é condenada nas despesas.**
- 3) **O Reino da Dinamarca, a República Helénica, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Dezembro de 1996.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias