



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

2 de outubro de 2018*

«Recurso de anulação — Direito institucional — Protocolo relativo à localização das sedes das instituições e de certos órgãos, organismos e serviços da União Europeia — Parlamento Europeu — Conceito de “sessão orçamental” a realizar em Estrasburgo (França) — Artigo 314.º TFUE — Exercício do poder orçamental durante um período de sessão plenária suplementar em Bruxelas (Bélgica)»

No processo C-73/17,

que tem por objeto um recurso de anulação interposto, nos termos do artigo 263.º TFUE, em 9 de fevereiro de 2017,

República Francesa, representada por F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda e E. de Moustier, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por D. Holderer e C. Schiltz, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Parlamento Europeu, representado por R. Crowe e U. Rösslein, na qualidade de agentes,

recorrido,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (relator) e A. Rosas, presidentes de secção, E. Juhász, D. Šváby, A. Prechal, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 2 de maio de 2018,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 5 de junho de 2018,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a República Francesa pede a anulação de quatro atos do Parlamento Europeu relativos à aprovação do orçamento anual da União Europeia para o exercício de 2017 (a seguir, conjuntamente, «atos impugnados»), a saber:
 - a ordem do dia da sessão plenária do Parlamento de 30 de novembro de 2016 [documento P8_OJ (2016)11-30], na medida em que nela estão inscritos debates sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017;
 - a ordem do dia da sessão plenária do Parlamento de 1 de dezembro de 2016 [documento P8_OJ (2016)12-01], na medida em que nela está inscrita a votação seguida de declarações de voto sobre esse projeto comum;
 - a resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016 [documento T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475] sobre o referido projeto comum; e
 - o ato de 1 de dezembro de 2016 pelo qual o presidente do Parlamento declarou que o orçamento anual da União para o exercício de 2017 tinha sido definitivamente adotado.

Quadro jurídico

- 2 Em 12 de dezembro de 1992, os Governos dos Estados-Membros adotaram, com base no artigo 216.º do Tratado CEE, do artigo 77.º do Tratado CECA e do artigo 189.º do Tratado CEEA, de comum acordo, a Decisão relativa à fixação das sedes das instituições e de determinados organismos e serviços das Comunidades Europeias (JO 1992, C 341, p. 1, a seguir «Decisão de Edimburgo»).
- 3 Por ocasião da Conferência intergovernamental que conduziu à adoção do Tratado de Amesterdão, o texto da Decisão de Edimburgo foi retomado como Protocolo anexo aos Tratados UE, CE, CECA e CEEA.
- 4 Atualmente, o artigo único, alínea a), do Protocolo relativo à localização das sedes das instituições e de certos órgãos, organismos e serviços da União Europeia, anexo aos Tratados UE, FUE e CEEA (a seguir «protocolo relativo às sedes das instituições») prevê, em termos idênticos aos do artigo 1.º, alínea a), da Decisão de Edimburgo:

«O Parlamento Europeu tem sede em Estrasburgo, onde se realizam as doze sessões plenárias mensais, incluindo a sessão orçamental. As sessões plenárias suplementares realizam-se em Bruxelas. As comissões do Parlamento Europeu reúnem-se em Bruxelas. O Secretariado-Geral do Parlamento Europeu e os seus serviços permanecem no Luxemburgo.»

- 5 O artigo 314.º TFUE prevê, designadamente:

«O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, elaboram o orçamento anual da União de acordo com as disposições a seguir estabelecidas.

[...]

3. O Conselho adota a sua posição sobre o projeto de orçamento e transmite-a ao Parlamento Europeu, o mais tardar em 1 de outubro do ano que antecede o da execução do orçamento. [...]

4. Se, no prazo de quarenta e dois dias após essa transmissão, o Parlamento Europeu:

[...]

c) Tiver adotado alterações, por maioria dos membros que o compõem, o projeto assim alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão. O Presidente do Parlamento Europeu, de comum acordo com o Presidente do Conselho, convoca sem demora o Comité de Conciliação. [...]

5. O Comité de Conciliação, que reúne os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de membros representando o Parlamento Europeu, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos membros que representam o Parlamento Europeu, no prazo de vinte e um dias a contar da sua convocação, com base nas posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

[...]

6. Se, no prazo de vinte e um dias referido no n.º 5, o Comité de Conciliação chegar a acordo sobre um projeto comum, o Parlamento Europeu e o Conselho disporão cada um de um prazo de catorze dias a contar da data desse acordo para aprovar o projeto comum.

7. Se, no prazo de catorze dias referido no n.º 6:

a) Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho aprovarem o projeto comum ou não deliberarem, ou se uma destas instituições aprovar o projeto comum e a outra não deliberar, considera-se que o orçamento foi definitivamente adotado em conformidade com o projeto comum; ou

b) Tanto o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem, como o Conselho rejeitarem o projeto comum, ou se uma destas instituições rejeitar o projeto comum e a outra não deliberar, a Comissão deverá apresentar novo projeto de orçamento; ou

[...]

d) O Parlamento Europeu aprovar o projeto comum e o Conselho o rejeitar, o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos, pode, no prazo de catorze dias a contar da data da rejeição do Conselho, decidir confirmar todas ou algumas das alterações referidas na alínea c) do n.º 4. Caso não seja confirmada uma alteração do Parlamento Europeu, será consignada a posição aprovada no Comité de Conciliação sobre a rubrica orçamental que é objeto da alteração. Considera-se que o orçamento foi definitivamente adotado nesta base.

[...]

9. Terminado o processo previsto no presente artigo, o Presidente do Parlamento Europeu declara que o orçamento se encontra definitivamente adotado.

10. Cada instituição exerce os poderes que lhe são atribuídos pelo presente artigo na observância dos Tratados e dos atos adotados por força destes, nomeadamente em matéria de recursos próprios da União e de equilíbrio entre receitas e despesas.»

6 O Regimento do Parlamento, na versão aplicável ao litígio (a seguir «regimento»), dispõe, no seu artigo 156.º, sob a epígrafe «Prazos»:

«Com exceção dos casos urgentes referidos nos artigos 135.º e 154.º, não será permitido abrir o debate ou a votação de um texto que não tenha sido distribuído pelo menos 24 horas antes.»

- 7 Nos termos do artigo 158.º, n.º 1, do regimento, «[t]odos os documentos do Parlamento devem ser redigidos nas línguas oficiais».

Antecedentes do litígio

- 8 Em 20 de maio de 2015, o Parlamento adotou o calendário das suas sessões plenárias para 2016, prevendo, nomeadamente, a realização de sessões plenárias ordinárias em Estrasburgo (França), de 24 a 27 de outubro, de 21 a 24 de novembro e de 12 a 15 de dezembro de 2016, bem como um período de sessão plenária suplementar em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016, em Bruxelas (Bélgica).
- 9 Em 18 de julho de 2016, a Comissão publicou um projeto de orçamento anual da União para o exercício de 2017. Em 14 de setembro de 2016, o Conselho transmitiu ao Parlamento a sua posição sobre o projeto. Após uma votação na Comissão dos Orçamentos e debates durante o período de sessão plenária ordinária que se realizou em Estrasburgo de 24 a 27 de outubro de 2016, o Parlamento adotou, em 26 de outubro de 2016, uma resolução legislativa que continha alterações a esse projeto. Em 27 de outubro de 2016, foi dado início ao procedimento de conciliação orçamental entre o Parlamento e o Conselho. Este procedimento conduziu, em 17 de novembro de 2016, a um acordo sobre um projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017, transmitido no mesmo dia ao Parlamento e ao Conselho. O texto desse acordo foi objeto de uma revisão técnica por parte dos serviços da Comissão para ser transposto em termos orçamentais e jurídicos. O projeto comum de orçamento assim revisto foi comunicado ao Parlamento durante a tarde de 24 de novembro de 2016.
- 10 Em 28 de novembro de 2016, o Conselho aprovou o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017. O Parlamento não inscreveu o debate e a votação sobre este projeto na ordem do dia do período de sessão plenária ordinária que se realizou em Estrasburgo de 21 a 24 de novembro de 2016, mas no período de sessão plenária suplementar que se realizou em Bruxelas em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016. Através da Resolução legislativa de 1 de dezembro de 2016, o Parlamento aprovou o referido projeto. Na mesma data, o presidente do Parlamento declarou, em sessão plenária, que o orçamento anual da União para o exercício de 2017 tinha sido definitivamente adotado.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 11 A República Francesa pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular os atos impugnados;
 - manter os efeitos do ato pelo qual o presidente do Parlamento declarou que o orçamento anual da União para o exercício de 2017 tinha sido definitivamente adotado, até que este orçamento seja definitivamente adotado mediante um ato conforme com os Tratados, num prazo razoável a partir da data da prolação do acórdão; e
 - condenar o Parlamento nas despesas.
- 12 O Parlamento pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- declarar o recurso inadmissível, na parte em que respeita às duas ordens do dia das sessões plenárias do Parlamento de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016 e à Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016.
 - negar provimento ao recurso;

- condenar a República Francesa nas despesas; e
 - a título subsidiário, manter os efeitos do ato pelo qual o presidente do Parlamento declarou que o orçamento anual da União para o exercício de 2017 tinha sido definitivamente adotado até à entrada em vigor, num prazo razoável, de um novo ato destinado a substituí-lo.
- 13 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de junho de 2017, o Grão-Ducado do Luxemburgo foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da República Francesa.

Quanto ao recurso

Quanto à admissibilidade

- 14 O Parlamento sustenta que o recurso é inadmissível na parte em que respeita às duas ordens do dia das sessões plenárias do Parlamento de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016, bem como à Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016. Estas duas ordens do dia são medidas de organização puramente interna, que não produzem efeitos jurídicos em relação a terceiros. Quanto à resolução legislativa, é apenas um ato preparatório do ato pelo qual o presidente do Parlamento declarou a adoção definitiva do orçamento anual da União para o exercício de 2017.
- 15 A este respeito, importa salientar que, ao inscrever o debate e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 na ordem do dia das sessões plenárias de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016, o Parlamento tomou a decisão de exercer as suas competências em matéria orçamental nos termos do artigo 314.º, n.º 6, TFUE, num período de sessão plenária suplementar em Bruxelas. Ora, a questão de saber se estas duas ordens do dia visam exclusivamente a organização interna do Parlamento ou se produzem efeitos jurídicos em relação a terceiros, resultando tais efeitos do exercício por esta instituição das suas competências, está indissociavelmente ligada ao exame do seu conteúdo e, conseqüentemente, ao exame do recurso quanto ao mérito, pelo que esta questão não pode ser apreciada no âmbito da admissibilidade do recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, EU:C:1983:32, n.º 30; de 28 de novembro de 1991, Luxemburgo/Parlamento, C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449, n.º 16; e de 13 de dezembro de 2012, França/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, n.º 20).
- 16 No que respeita à Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016, há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que a deliberação do Parlamento sobre o projeto de orçamento anual em segunda leitura, com base no artigo 203.º, n.º 6, do Tratado CEE, podia ser objeto de um recurso de anulação. Com efeito, nos termos do n.º 10 deste artigo (que passou a artigo 203.º, n.º 10, do Tratado CE, o qual, por sua vez, passou a artigo 272.º, n.º 10, CE e, seguidamente, a artigo 314.º, n.º 10, TFUE), cada instituição exerce os poderes que lhe são atribuídos, em matéria orçamental, na observância das disposições do Tratado. Se não fosse possível sujeitar os diferentes atos adotados pela autoridade orçamental, ao abrigo do referido artigo, à fiscalização do Tribunal de Justiça, as instituições que exercem essa autoridade poderiam usurpar as competências dos Estados-Membros ou das outras instituições ou ultrapassar os limites que foram fixados às suas competências (v., neste sentido, Acórdão de 3 de julho de 1986, Conselho/Parlamento, 34/86, EU:C:1986:291, n.º 12). Estas considerações são válidas, *mutatis mutandis*, para a Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016 que aprova o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 em segunda leitura, com base no artigo 314.º, n.º 6, TFUE.
- 17 Por conseguinte, o recurso é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 18 A República Francesa, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, invoca um fundamento único relativo à violação, pelos atos impugnados, do protocolo relativo às sedes das instituições. Nos termos do artigo único, alínea a), deste protocolo, o Parlamento é obrigado a exercer os poderes orçamentais que lhe são conferidos pelo artigo 314.º TFUE, na sua totalidade, durante as sessões plenárias ordinárias realizadas em Estrasburgo. No caso em apreço, esta instituição violou a referida regra ao inscrever os debates e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017, nos termos do n.º 6 deste artigo, na ordem do dia do seu período de sessão plenária suplementar que se realizou em Bruxelas em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016 e ao declarar, através do ato do presidente do Parlamento baseado no referido artigo 314.º, n.º 9, a adoção definitiva desse orçamento na mesma sessão plenária suplementar.
- 19 Com efeito, na sua opinião, a regra estabelecida no artigo único, alínea a), do referido protocolo não prevê exceções. Embora a República Francesa não se oponha a que determinados atos relativos à execução do orçamento sejam adotados durante sessões plenárias suplementares, nomeadamente para tomar em consideração determinados acontecimentos imprevistos, esta prática não pode ser tolerada no que respeita ao processo orçamental previsto no artigo 314.º TFUE, que conduz à adoção do orçamento anual da União e constitui um momento fundamental da vida democrática da mesma.
- 20 Segundo a República Francesa, as disposições deste artigo 314.º devem ser conciliadas com as normas respeitantes à sede do Parlamento que decorrem do protocolo relativo às sedes das instituições, que, por força do artigo 51.º TUE, fazem parte integrante dos Tratados, situando-se ao mesmo nível jurídico que o artigo 314.º TFUE. Assim, as limitações decorrentes dos prazos previstos neste último artigo não podem prevalecer sobre as obrigações relativas à sede do Parlamento estabelecidas pelo referido protocolo, tanto mais que é possível conciliá-las.
- 21 A este respeito, a República Francesa considera que esta instituição é obrigada a fixar o calendário dos períodos de sessões plenárias ordinárias em Estrasburgo de modo a que uma delas seja prevista durante o prazo de catorze dias estabelecido no artigo 314.º, n.º 6, TFUE para a votação do Parlamento sobre o projeto comum de orçamento anual resultante do procedimento de conciliação. Na medida em que o Comité de Conciliação, regra geral, esgota o período de conciliação de vinte e um dias previsto no n.º 5 deste artigo, é possível prever a data do acordo de conciliação sobre o projeto comum. No caso de o Comité de Conciliação chegar a um acordo antes da data prevista, a «formalização» deste acordo e, por conseguinte, a data em que começa a correr o prazo de catorze dias acima referido, poderiam ser adiadas.
- 22 Além disso, no caso em apreço, o Parlamento poderia ter inscrito o debate e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 na ordem do dia de uma sessão do período de sessão plenária ordinária realizada de 21 a 24 de novembro de 2016 em Estrasburgo, respeitando o prazo de catorze dias previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE. Com efeito, esse período de sessão plenária ordinária decorreu integralmente durante este prazo e teve início quatro dias após o acordo sobre o projeto comum, que foi alcançado em 17 de novembro de 2016. Assim, tendo em conta o único prazo obrigatório antes da abertura do debate sobre um texto, a saber, o prazo de distribuição de pelo menos vinte e quatro horas previsto no artigo 156.º do regimento, o Parlamento poderia perfeitamente ter inscrito o debate e a votação sobre o referido projeto comum na ordem do dia da referida sessão plenária ordinária. Neste contexto, a República Francesa contesta que as dificuldades invocadas pelo Parlamento quanto à revisão técnica, à tradução e à finalização do processo orçamental tenham impedido que esta instituição se pronunciasse sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 durante o período de sessão plenária ordinária que se realizou de 21 a 24 de novembro de 2016 em Estrasburgo.

- 23 Por último, no que respeita ao ato pelo qual o presidente do Parlamento declarou a adoção definitiva do orçamento anual da União para o exercício de 2017, nada o impedia de esperar pelo período de sessão plenária ordinária seguinte, que se realizou de 12 a 15 de dezembro de 2016.
- 24 O Parlamento alega que os termos «sessão orçamental» devem ser interpretados no sentido de que visam um único período de sessão plenária específico, a saber, o período de sessão durante o qual o Parlamento exerce os poderes que lhe foram inicialmente conferidos pelo artigo 203.º do Tratado CEE para propor alterações ao projeto de orçamento inicial, conforme alterado pelo Conselho. A Decisão de Edimburgo consagra a prática anterior do Parlamento, que consistia em organizar, no final de outubro ou no início de novembro, um período de sessão plenária em Estrasburgo para este efeito. Este período de sessão plenária, dito «período de sessão de outubro II», acrescia ao período de sessão plenária ordinária de outubro, devido à prática desta instituição de não realizar nenhuma sessão plenária durante o mês de agosto e era utilizado, em substância, para a primeira leitura do projeto de orçamento.
- 25 Em contrapartida, contrariamente ao que a República Francesa sustenta, nada no protocolo relativo às sedes das instituições indica que os debates e a votação posteriores sobre o projeto comum de orçamento anual resultante do procedimento de conciliação devam igualmente ter lugar durante um período de sessão plenária ordinária em Estrasburgo. Segundo o Parlamento, a interpretação avançada por este Estado-Membro implica ou a realização de mais de seis períodos de sessões plenárias mensais em Estrasburgo no segundo semestre do ano, o que seria contrário à obrigação prevista nesse protocolo de realizar as doze sessões mensais em Estrasburgo a um ritmo regular, ou consequências incompatíveis com o efeito útil do artigo 314.º TFUE.
- 26 Atendendo ao prazo de catorze dias previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE para a aprovação do projeto comum de orçamento anual, o Parlamento alega que essa interpretação obrigaria o Comité de Conciliação a adotar sistematicamente este projeto dentro dos catorze dias que antecedem a data de um período de sessão plenária em Estrasburgo, privando, assim, este comité da sua liberdade de adotar o referido projeto em qualquer momento durante o período de conciliação de vinte e um dias previsto no artigo 314.º, n.º 5, TFUE. Além disso, esta interpretação impediria o Parlamento de realizar um debate sobre o orçamento anual da União e de proceder à votação sobre o mesmo após a décima segunda sessão plenária ordinária em Estrasburgo, não tomando em consideração a hipótese, prevista no artigo 314.º, n.º 7, alíneas b) e d), TFUE, de o orçamento ser adotado no âmbito de um novo processo orçamental ou por votação do Parlamento que confirme todas as suas alterações ou parte delas. A não adoção do orçamento no final do exercício orçamental implicaria, neste caso, a aplicação do artigo 315.º TFUE relativo ao orçamento provisório.
- 27 Por outro lado, teria sido impossível, no caso em apreço, inscrever o debate e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 na ordem do dia numa sessão do período de sessão plenária ordinária que se realizou de 21 a 24 de novembro de 2016, em Estrasburgo. Com efeito, antes de apresentar esse projeto comum à aprovação do Parlamento e do Conselho, era necessário transpor o acordo político anexo às cartas de transmissão do Comité de Conciliação para os textos orçamentais jurídicos e traduzir estes últimos para todas as línguas oficiais da União. Ora, a revisão técnica do referido projeto comum necessitava ainda de cerca de uma semana de trabalho, sendo habitualmente confiada aos serviços da Comissão. No caso em apreço, foi apenas 18 minutos antes do final do período de sessão plenária ordinária de novembro de 2016 que a Comissão notificou o Parlamento e o Conselho de que tal projeto comum revisto estava disponível, e apenas em língua inglesa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 28 Como o artigo 314.º, n.º 10, TFUE confirma, o Parlamento é obrigado a exercer os poderes orçamentais que lhe são conferidos na observância dos Tratados e dos atos adotados por força destes.

- 29 Em primeiro lugar, esta instituição deve respeitar o protocolo relativo às sedes das instituições que, nos termos do artigo 51.º TUE, faz parte integrante dos Tratados. O artigo único, alínea a), deste protocolo dispõe que «[o] Parlamento Europeu tem sede em Estrasburgo, onde se realizam as doze sessões plenárias mensais, incluindo a sessão orçamental».
- 30 A República Francesa sustenta que, por força desta última disposição, o Parlamento é obrigado a exercer a totalidade dos seus poderes orçamentais em Estrasburgo, ao passo que, segundo o Parlamento, a referida disposição visa um período de sessão plenária específica, a saber, a que respeita ao projeto de orçamento em primeira leitura, o que exclui os atos impugnados do âmbito de aplicação desta mesma disposição.
- 31 A este respeito, importa salientar que o artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições se refere à «sessão orçamental», sem se referir, todavia, a um período de sessão plenária ordinária precisa nem aos atos da competência do Parlamento no âmbito do processo orçamental que devem ser adotados durante essa sessão plenária. Ora, nos termos do artigo 314.º TFUE, o Parlamento pode ser levado a pronunciar-se sobre o orçamento anual da União em várias ocasiões e, tendo em conta as datas e os prazos previstos neste artigo, durante diferentes períodos de sessões plenárias ordinárias.
- 32 Na falta de indicação precisa no artigo único, alínea a), deste protocolo, a expressão «sessão orçamental» deve ser entendida no sentido de se referir à totalidade dos períodos de sessões plenárias durante as quais o Parlamento exerce os seus poderes orçamentais e à totalidade dos atos adotados por esta instituição para esse efeito.
- 33 Como efeito, no que respeita ao artigo 1.º, alínea a), da Decisão de Edimburgo, que é formulado em termos idênticos aos do artigo único, alínea a), do referido protocolo, o Tribunal de Justiça já declarou que esta disposição define a sede do Parlamento como o local onde devem ser realizados, a um ritmo regular, doze períodos de sessões plenárias ordinárias dessa instituição, incluindo as sessões no decurso das quais o Parlamento deve exercer os poderes orçamentais que lhe confere o Tratado (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de outubro de 1997, França/Parlamento, C-345/95, EU:C:1997:450, n.º 29; e de 13 de dezembro de 2012, França/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, n.º 40).
- 34 Importa acrescentar que o exercício pelo Parlamento da sua competência orçamental em sessão plenária reveste particular importância para a transparência e para a legitimidade democrática da ação da União baseada no seu orçamento anual. Ora, estas últimas não podem ser asseguradas apenas pela primeira leitura do projeto de orçamento no âmbito do processo orçamental previsto no artigo 314.º TFUE quando o Parlamento, nos termos do artigo 314.º, n.º 4, alínea c), TFUE, adota alterações ao referido projeto.
- 35 Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o exercício pelo Parlamento da sua competência orçamental em sessão plenária constitui um momento fundamental da vida democrática da União e implica, nomeadamente, um debate público, em sessão plenária, que permita aos cidadãos da União tomar conhecimento das diversas orientações políticas manifestadas e, deste modo, formar uma opinião política acerca da ação da União (Acórdão de 13 de dezembro de 2012, França/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, n.º 68). Além disso, a transparência do debate parlamentar em sessão plenária é suscetível de reforçar a legitimidade democrática do processo orçamental perante os cidadãos da União bem como a credibilidade da ação desta.
- 36 Ora, o procedimento de conciliação previsto no n.º 4, alínea c), e no n.º 5 do artigo 314.º TFUE pode conduzir a alterações importantes do projeto de orçamento que não tenham sido examinadas em primeira leitura pelo Parlamento, nem tenham sido objeto de debate público no Comité de Conciliação. Como o Parlamento confirmou na audiência, as reuniões deste comité não são públicas e

implicam a participação de 28 membros do Parlamento, que refletem as relações de maioria no seu seio sem, contudo, representarem plenamente os interesses políticos de todos os membros desta instituição.

- 37 Nestas condições, a expressão «sessão orçamental», constante do artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições, abrange não só o período de sessão plenária ordinária consagrada ao exame do projeto de orçamento em primeira leitura, como também a segunda leitura, por força do artigo 314.º, n.º 6, TFUE, assegurando um debate e uma votação públicos, em sessão plenária, sobre o projeto comum de orçamento anual resultante do procedimento de conciliação.
- 38 Em segundo lugar, o Parlamento é obrigado a respeitar as exigências que lhe são impostas pelo artigo 314.º TFUE para o exercício dos seus poderes orçamentais em sessão plenária. As datas e os prazos estabelecidos nesta disposição visam assegurar a adoção do orçamento anual da União até ao final do ano anterior ao exercício em causa, podendo a sua violação, se for caso disso, levar à aplicação do artigo 315.º TFUE, relativo ao orçamento provisório.
- 39 Assim, na hipótese, nomeadamente, de o Parlamento não deliberar em segunda leitura sobre o projeto comum de orçamento anual no prazo de catorze dias previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE e de o Conselho o rejeitar dentro desse prazo, resulta do n.º 7, alínea b), deste artigo que a Comissão apresenta um novo projeto de orçamento e, por conseguinte, que o processo orçamental deve ser integralmente reiniciado. Nesta mesma hipótese, o Parlamento perde, além disso, a prerrogativa que decorre do artigo 314.º, n.º 7, alínea d), TFUE, que lhe permite, em caso de rejeição do projeto comum de orçamento anual por parte do Conselho, decidir por si só da adoção do orçamento mediante votação adicional por maioria qualificada.
- 40 Por outro lado, na falta de debate e de votação do Parlamento sobre o projeto comum de orçamento anual no prazo de catorze dias estabelecido pelo artigo 314.º, n.º 6, TFUE, este projeto pode ser aprovado apenas pelo Conselho, nas condições previstas no n.º 7, alínea a), deste artigo. Ora, como se observou nos n.ºs 34 a 36 do presente acórdão, é particularmente importante para a transparência e para a legitimidade democrática da ação da União, que se manifestam através do processo de adoção do orçamento anual, que o Parlamento exerça a competência que lhe incumbe nos termos do artigo 314.º, n.º 6, TFUE, e se pronuncie em sessão plenária sobre este projeto comum.
- 41 Por conseguinte, o Parlamento tem a obrigação de agir nesta matéria com toda a atenção, rigor e empenho que tal responsabilidade exige (v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2012, França/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, n.º 68), o que implica que o debate e a votação parlamentares sejam baseados num texto enviado aos deputados em tempo útil e traduzido para todas as línguas oficiais da União. Com efeito, a União preocupa-se com o multilinguismo, cuja importância é recordada no artigo 3.º, n.º 3, quarto parágrafo, TUE (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de maio de 2015, Espanha/Conselho, C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 42, e de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 203).
- 42 Em terceiro lugar, na medida em que o artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições e o artigo 314.º TFUE têm o mesmo valor jurídico, as exigências resultantes do primeiro destes artigos não podem, enquanto tais, prevalecer sobre as que resultam do segundo, e vice-versa. A sua aplicação deve ser feita caso a caso, respeitando a necessária conciliação entre estas exigências e um justo equilíbrio entre as mesmas.
- 43 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, o protocolo relativo às sedes das instituições é regido pelo respeito mútuo das competências respetivas dos Estados-Membros e do Parlamento, bem como por um dever recíproco de cooperação leal (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de setembro de 1988, França/Parlamento, 358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, n.ºs 34 e 35; de 1 de outubro de 1997, França/Parlamento, C-345/95, EU:C:1997:450, n.ºs 31 e 32; e de 13 de dezembro de 2012, França/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, n.ºs 41, 42 e 60).

- 44 Assim, o Parlamento tem a obrigação de exercer os seus poderes orçamentais durante um período de sessão plenária ordinária em Estrasburgo, sem que, contudo, essa obrigação resultante do artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições obste, se imperativos associados ao bom funcionamento do processo orçamental previsto no artigo 314.º TFUE o exigirem, a que o orçamento anual seja debatido e votado num período de sessão plenária suplementar em Bruxelas. Um funcionamento deste processo que faça prevalecer, de forma absoluta, o respeito do artigo único, alínea a), deste protocolo em detrimento da plena participação do Parlamento no referido processo seria incompatível com a necessária conciliação das exigências resultantes destas disposições, recordada no n.º 42 do presente acórdão.
- 45 No que toca à fiscalização jurisdicional do respeito das exigências que decorre dos n.ºs 42 a 44 do presente acórdão, há que observar que o Parlamento, ao proceder à necessária conciliação entre as exigências do artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições e as do artigo 314.º TFUE, dispõe de um poder de apreciação decorrente dos imperativos associados ao bom funcionamento do processo orçamental. Por conseguinte, a fiscalização jurisdicional incide sobre a questão de saber se o Parlamento, ao exercer uma parte dos seus poderes orçamentais durante uma sessão plenária suplementar, cometeu erros de apreciação a este respeito.
- 46 É à luz destas considerações que há que examinar se os atos impugnados respeitam a necessária conciliação das exigências resultantes do artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições e do artigo 314.º TFUE.
- 47 A República Francesa sustenta, a este respeito, que uma adaptação do calendário parlamentar teria permitido o debate e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 em Estrasburgo, dentro do prazo previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE, e que tal debate e tal votação teriam, em qualquer caso, sido possíveis durante o período de sessão plenária ordinária de novembro de 2016. Além disso, o ato pelo qual o presidente do Parlamento declarou a adoção definitiva do orçamento anual da União para o exercício de 2017 podia ainda ter sido adotado durante o período de sessão plenária ordinária seguinte, de 12 a 15 de dezembro de 2016.
- 48 No que se refere ao calendário parlamentar para 2016, a argumentação da República Francesa assenta, em substância, na premissa segundo a qual, uma vez que a data em que o Comité de Conciliação chegou a acordo sobre um projeto comum de orçamento anual da União, a saber, 17 de novembro de 2016, era razoavelmente previsível para o Parlamento no momento da fixação do referido calendário, esta instituição devia ter fixado o período de sessão plenária ordinária mais tarde do que em 21 a 24 de novembro desse mesmo ano, de modo a permitir, no decurso da referida sessão, um debate e uma votação em segunda leitura, em tempo útil, sobre este projeto.
- 49 Ora, nenhum elemento apresentado pela República Francesa permite concluir que, quanto a este aspeto, a fixação pelo Parlamento do seu calendário de sessões plenárias ordinárias para o ano de 2016 estivesse viciada por um erro de apreciação.
- 50 Com efeito, a premissa exposta no n.º 48 do presente acórdão não pode ser acolhida. Assim, no momento da fixação do calendário das sessões plenárias ordinárias, tanto o recurso ao procedimento de conciliação como a data em que este procedimento seria desencadeado e terminaria, eventualmente, por um acordo sobre um projeto comum de orçamento anual, eram, em princípio, incertos. Como a própria República Francesa reconhece, não estava, portanto, de modo algum excluído, nesse mesmo momento, que, em caso de recurso ao Comité de Conciliação, este chegasse a acordo sobre um projeto comum de orçamento anual da União numa data anterior a 17 de novembro de 2016, o que poderia ter permitido ao Parlamento proceder ao debate e à votação em segunda leitura sobre o referido projeto na sessão plenária ordinária de 21 a 24 de novembro de 2016, sem violar as exigências de atenção, rigor e empenho recordadas no n.º 41 do presente acórdão.

- 51 Esta última conclusão não é posta em causa pela argumentação da República Francesa segundo a qual, em caso de acordo no Comité de Conciliação antes de decorrido o prazo previsto no artigo 314.º, n.º 5, TFUE, era concebível que o referido comité atrasasse a formalização deste acordo. Esta abordagem, que implicaria o adiamento artificial da data do referido acordo, não é, com efeito, compatível com o n.º 6 deste artigo, do qual resulta que o prazo de catorze dias fixado ao Parlamento e ao Conselho para aprovarem o projeto comum começa a correr a partir da data em que o Comité de Conciliação chega a tal acordo.
- 52 Por conseguinte, há que considerar que o Parlamento se manteve dentro dos limites do poder de apreciação recordado no n.º 45 do presente acórdão quando fixou o seu calendário de sessões plenárias ordinárias para 2016.
- 53 Importa ainda verificar se, no quadro fixado por esse calendário, o Parlamento podia, sem cometer erros de apreciação, exercer os seus poderes orçamentais, através dos atos impugnados, durante o período de sessão plenária suplementar que se realizou em Bruxelas em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016.
- 54 No que respeita, em primeiro lugar, às ordens do dia das sessões plenárias do Parlamento de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016 bem como à Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016, sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017, é pacífico que o acordo do Comité de Conciliação sobre o projeto foi alcançado e transmitido ao Parlamento e ao Conselho em 17 de novembro de 2016. O Parlamento não inscreveu o referido projeto na ordem do dia do período de sessão plenária ordinária de 21 a 24 de novembro de 2016 em Estrasburgo, mas no da sessão plenária suplementar que se realizou em Bruxelas em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016.
- 55 A este respeito, importa observar que, no caso em apreço, 1 de dezembro de 2016 era o último dia do prazo previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE. Na medida em que o Conselho já tinha aprovado o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 em 28 de novembro de 2016, a ultrapassagem desse prazo pelo Parlamento teria implicado a adoção do orçamento anual para este exercício, por força da alínea a) do artigo 314.º, n.º 7, TFUE, sem que o Parlamento participasse no processo orçamental em segunda leitura.
- 56 No que respeita à argumentação da República Francesa segundo a qual o Parlamento teria podido pronunciar-se sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 numa data anterior, a saber, durante o período de sessão plenária ordinária de 21 a 24 de novembro de 2016 em Estrasburgo, há que observar que a plena utilização pelo Parlamento do prazo previsto no artigo 314.º, n.º 6, TFUE não pode pôr em causa a legalidade das ordens do dia das sessões plenárias do Parlamento de 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016, nem da Resolução legislativa do Parlamento de 1 de dezembro de 2016, à luz do protocolo relativo às sedes das instituições. Com efeito, o Parlamento tem o direito de esgotar completamente os prazos que lhe são fixados pelas disposições deste artigo 314.º Como o Parlamento observou na audiência no Tribunal de Justiça, os debates internos no seio dos diferentes grupos políticos e da Comissão dos Orçamentos demoram um tempo considerável, o qual é particularmente importante para preparar o debate e a votação orçamentais em sessão plenária e, em especial, para obter uma maioria.
- 57 Além disso, o acordo do Comité de Conciliação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 foi objeto de uma revisão técnica e de uma tradução para todas as línguas oficiais da União, cuja necessidade não é contestada entre as partes. Estas últimas também não contestam a decisão de confiar a revisão técnica aos serviços da Comissão, de comum acordo entre o Parlamento e o Conselho, nos termos do Acordo Interinstitucional, de 2 de dezembro de 2013, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira (JO 2013, C 373, p. 1).

- 58 Ora, no caso em apreço, na sequência dessa revisão técnica, o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 só foi posto à disposição do Parlamento durante a tarde de 24 de novembro de 2016, isto é, no último dia do período de sessão plenária ordinária de novembro de 2016, e apenas na versão em língua inglesa. Nestas circunstâncias, o debate e a votação sobre este projeto não podiam, nos termos dos artigos 156.º e 158.º do regimento, ser inscritos na ordem do dia relativa a este dia 24 de novembro de 2016. Com efeito, segundo estas disposições, o debate e a votação só podem ser abertos sobre um texto redigido nas línguas oficiais da União que tenha sido posto à disposição dos deputados com pelo menos vinte e quatro horas de antecedência. O respeito destas exigências mínimas é indispensável para efeitos da preparação do debate e da votação em sessão plenária sobre o projeto comum de orçamento anual, com toda a atenção, rigor e empenho necessários e, nomeadamente, tomando em consideração as exigências associadas ao multilinguismo.
- 59 Quanto à duração da revisão técnica do acordo do Comité de Conciliação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 que, no caso em apreço, foi de sete dias, a República Francesa não demonstrou que a mesma era excessiva. Embora o Parlamento seja obrigado a assegurar-se de que tudo será feito para que a duração dessa revisão técnica permita, sendo caso disso, respeitar as exigências decorrentes do artigo único, alínea a), do protocolo relativo às sedes das instituições, este Estado-Membro não apresentou, contudo, elementos concretos que permitam considerar que o Parlamento violou esta obrigação e, por conseguinte, que a duração da referida revisão técnica poderia ter sido reduzida, de modo a que este projeto comum pudesse ter sido posto à disposição do Parlamento, nas condições exigidas pelo seu regimento, em data anterior a 24 de novembro de 2016.
- 60 Mesmo admitindo que essa duração pudesse ter sido mais curta, importa tomar em consideração o tempo que, para além das exigências mínimas decorrentes do artigo 156.º do regimento, é necessário para a preparação da sessão plenária sobre o projeto comum de orçamento anual, tempo esse de que os deputados devem dispor, nomeadamente os da minoria parlamentar cujos representantes não participaram no procedimento de conciliação, a fim de poderem tomar conhecimento utilmente, debater e votar o projeto com toda a atenção, rigor e empenho necessários.
- 61 Por conseguinte, o Parlamento não cometeu um erro de apreciação ao inscrever o debate e a votação sobre o projeto comum de orçamento anual da União para o exercício de 2017 na ordem do dia do período de sessão plenária suplementar que se realizou em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2016 em Bruxelas, e ao aprovar esse projeto por resolução legislativa durante esta mesma sessão plenária.
- 62 No que respeita, em segundo lugar, ao ato que declara a adoção definitiva do orçamento anual da União para o exercício de 2017, importa salientar que o Tratado FUE não confere ao presidente do Parlamento nenhum prazo para adotar tal ato, devendo essa adoção, nos termos do artigo 314.º, n.º 9, TFUE, ocorrer quando o processo previsto nesse artigo tiver terminado.
- 63 Com efeito, o referido ato está estreitamente associado à votação, em segunda leitura, do projeto comum de orçamento anual. O ato do presidente do Parlamento que declara formalmente, após verificação da regularidade do processo, que o orçamento anual da União foi definitivamente adotado constitui a última fase do processo de adoção do orçamento e confere-lhe força obrigatória (v., neste sentido, Acórdão de 17 de setembro de 2013, Conselho/Parlamento, C-77/11, EU:C:2013:559, n.º 50). Assim, quando o Parlamento, tendo em conta a necessária conciliação referida no n.º 42 do presente acórdão, tem o direito de debater e votar o projeto comum de orçamento anual durante uma sessão plenária suplementar em Bruxelas, o presidente desta instituição procede a essa declaração durante a mesma sessão plenária.
- 64 Por outro lado, atendendo à importância da adoção do orçamento anual para a ação da União, não se pode exigir que o presidente do Parlamento seja obrigado a esperar pelo período de sessão plenária ordinária seguinte, em Estrasburgo, para declarar o encerramento definitivo do processo orçamental e conferir força obrigatória ao orçamento anual da União.

- 65 Consequentemente, o presidente do Parlamento não cometeu um erro de apreciação ao declarar, durante a sessão plenária realizada em 1 de dezembro de 2016, em Bruxelas, que o orçamento anual da União para o exercício de 2017 tinha sido definitivamente adotado.
- 66 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que julgar improcedente o fundamento único invocado pela República Francesa e, por conseguinte, negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- 67 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Parlamento. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo, que interveio no processo, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A República Francesa é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas do Parlamento Europeu.**
- 3) **O Grão-Ducado do Luxemburgo suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas