

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL

22 de Maio de 1990 *

No processo C-70/88,

Parlamento Europeu, representado por Francesco Pasetti Bombardella e Jorge Campinos, jurisconsultos, assistidos por Christian Pennera e Johann Schoo, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido na Secretaria-Geral do Parlamento Europeu, Plateau de Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Raffaello Fornasier, director-geral do Serviço Jurídico, e por Bernhard Schloh, conselheiro jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jörg Käser, director da Direcção de Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. Gensmantel, 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 Michel Van Ackere-Pietri, conselheiro jurídico, e Jürgen Grünwald, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

intervenientes,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto, na fase actual do processo, a admissibilidade de um recurso apresentado com base nos artigos 173.º do Tratado CEE e 146.º do Tratado CEEA, tendo por finalidade a anulação do Regulamento (Euratom) n.º 3954/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987, que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais, na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica (JO L 371, p. 11),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler e M. Zuleeg, presidentes de secção, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven

secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Outubro de 1989, no decorrer da qual o Parlamento Europeu foi representado por Francesco Pasetti Bombardella, Christian Pennera e Johann Schoo, assistidos por Michel Waelbroeck, advogado em Bruxelas, o Conselho por Raffaello Fornasier e Bernhard Schloh, e a Comissão por Jean-Louis Dewost, director-geral do Serviço Jurídico, assistido por Denise Sorasio, conselheira jurídica, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Novembro de 1989,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 4 de Março de 1988, o Parlamento Europeu pediu, nos termos dos artigos 146.º do Tratado CEEA e 173.º do Tratado CEE, a anulação do Regulamento (Euratom) n.º 3954/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987, que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica (JO L 371, p. 11).
- 2 Este regulamento, que se baseia no artigo 31.º do Tratado CEEA, define o procedimento a adoptar para determinar os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais que podem ser comercializados após um acidente nuclear ou qualquer outro caso de emergência radiológica, que apresente o risco de levar, ou já tenha levado, a uma contaminação radioactiva importante desses géneros e alimentos. Os géneros alimentares ou os alimentos para animais cuja contaminação exceda os limites máximos tolerados, fixados por um acto decidido em conformidade com as disposições do regulamento impugnado, não podem ser comercializados.
- 3 No decorrer do procedimento de elaboração do regulamento impugnado, o Parlamento Europeu, consultado pelo Conselho em conformidade com o artigo 31.º do Tratado CEEA, exprimiu o seu desacordo em relação ao fundamento jurídico adoptado pela Comissão e pediu a esta que lhe apresentasse uma nova proposta, fundamentada no artigo 100.º-A do Tratado CEE. Não tendo a Comissão dado seguimento a este pedido, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 3954/87 com fundamento no artigo 31.º do Tratado CEEA. O Parlamento apresentou então o presente recurso de anulação contra o regulamento.
- 4 O Conselho suscitou a questão prévia da admissibilidade do recurso com base no n.º 1, primeiro parágrafo do artigo 91.º do Regulamento Processual do Tribunal de Justiça, e pediu ao Tribunal que decidisse sobre esta questão sem entrar no debate da questão de mérito.
- 5 Em apoio da questão suscitada, o Conselho apresentou, no âmbito do processo escrito, numa altura em que o acórdão de 27 de Setembro de 1988, Parlamento Europeu/Conselho, «Comitologia», (302/87, Recueil, p. 5615) ainda não tinha

sido proferido, argumentos análogos aos que tinham sido desenvolvidos em apoio da sua questão prévia de inadmissibilidade no processo 302/87. Na audiência, que teve lugar a 5 de Outubro de 1989, o Conselho referiu que a questão da possibilidade de o Parlamento Europeu ser parte activa num recurso de anulação tinha sido claramente resolvida pelo Tribunal no acórdão de 27 de Setembro de 1988, pelo que o presente recurso seria desde logo inadmissível.

- 6 O Parlamento Europeu pediu que fosse considerada improcedente a questão prévia. Argumentou que o presente processo continha um elemento novo em relação ao processo 302/87. Com efeito, o Tribunal teria sublinhado, para justificar a sua recusa de reconhecer ao Parlamento Europeu a legitimidade activa num recurso de anulação, que competia à Comissão, nos termos do artigo 155.º do Tratado CEE, velar pelas prerrogativas do Parlamento e interpor, para este efeito, os recursos de anulação que se revelassem necessários. Ora, o caso presente demonstraria que a Comissão não estaria em condições de assumir essa responsabilidade, na medida em que baseou a sua proposta sobre uma base jurídica diferente da que tinha sido considerada adequada pelo Parlamento. Em consequência, este não poderia contar com a Comissão para defender as suas prerrogativas através de recursos de anulação.
- 7 O Parlamento Europeu acrescentou que a adopção pelo Conselho do acto impugnado não podia ser vista como uma recusa implícita de agir que abriria ao Parlamento a via da acção por omissão. Por outro lado, a protecção das suas prerrogativas por recursos de particulares seria, em todo o caso, aleatória e, assim, desprovida de eficácia.
- 8 Haveria, por conseguinte, um vazio jurídico que o Tribunal deveria preencher reconhecendo ao Parlamento Europeu a possibilidade de ser parte activa num recurso de anulação, limitada à medida necessária para a salvaguarda das suas prerrogativas próprias.
- 9 Por decisão de 13 de Julho de 1988, a Comissão das Comunidades Europeias foi admitida a intervir em apoio das conclusões da recorrida. Pedindo a rejeição do recurso quanto ao fundo da questão, a Comissão, na audiência, pediu ao Tribunal que declarasse improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho. Por outro lado, por decisão de 18 de Janeiro de 1989, o Reino Unido foi admitido a intervir em apoio do recorrido. O Reino Unido não apresentou alegações quanto à admissibilidade do recurso.

- 10 Para mais ampla exposição dos factos, fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.
- 11 Convém observar liminarmente que, uma vez que o acto impugnado se baseia numa disposição do Tratado CEEA, a admissibilidade do recurso conducente à anulação daquele acto deve ser apreciada face a este Tratado.
- 12 Tal como resulta do já citado acórdão de 27 de Setembro de 1988, o Parlamento não dispõe do direito de apresentar um recurso de anulação com base nas disposições do artigo 173.º do Tratado CEE ou nas do artigo 146.º do Tratado CEEA, cujo conteúdo é idêntico.
- 13 Com efeito, o Parlamento, por um lado, não é mencionado no primeiro parágrafo do artigo 173.º ou do artigo 146.º entre as instituições que podem, com os Estados-membros, apresentar recursos de anulação contra qualquer acto de outra instituição.
- 14 Por outro lado, não sendo uma pessoa colectiva, o Parlamento não pode interpor recursos no Tribunal de Justiça com base no segundo parágrafo dos mesmos artigos, cujo sistema seria, em qualquer caso, inadequado para um recurso de anulação da sua parte.
- 15 O Tribunal, no mesmo acórdão de 27 de Setembro de 1988, depois de ter indicado as razões pelas quais o Parlamento não tinha legitimidade para interpor recursos com base no artigo 173.º do Tratado CEE, recordou que estavam abertas várias vias jurídicas para garantir o respeito das prerrogativas do Parlamento. Como pôs em relevo este acórdão, não somente o Parlamento tem o direito de interpor uma acção por omissão, como também, por outro lado, os tratados contemplam os meios para submeter à censura do Tribunal os actos do Conselho ou da Comissão que violem as prerrogativas do Parlamento.

- 16 As circunstâncias e os debates do presente caso vieram entretanto demonstrar que essas diversas vias jurídicas, previstas pelo Tratado CEEA bem como pelo Tratado CEE, sendo embora úteis e variadas, podem revelar-se ineficazes ou incertas.
- 17 Antes de mais, uma acção por omissão não pode servir para impugnar o fundamento jurídico de um acto já praticado.
- 18 Por outro lado, a apresentação de um pedido de decisão a título prejudicial para a apreciação da validade de um acto deste tipo, ou a interposição de um recurso pelos estados ou pelos particulares no sentido da anulação desse acto, continuam a ser simples eventualidades, com a realização das quais o Parlamento não pode contar.
- 19 Finalmente, se cumpre à Comissão velar pelo respeito das prerrogativas do Parlamento, esta missão não poderia ir ao ponto de a obrigar a seguir a posição do Parlamento e apresentar um recurso de anulação que entendesse não ter fundamento.
- 20 Resulta do que aqui fica dito que a existência daquelas diversas vias jurídicas não é suficiente para garantir, de forma segura, em todas as circunstâncias, a censura de um acto do Conselho ou da Comissão que ignore as prerrogativas do Parlamento.
- 21 Ora, estas prerrogativas são um dos elementos do equilíbrio institucional criado pelos tratados. Com efeito, estes deram lugar a 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.
- 22 O respeito do equilíbrio institucional implica que cada uma das instituições exerça as suas competências com respeito pelas das outras. Exige ainda que qualquer desrespeito a esta regra que venha a ter lugar possa ser sancionado.

- 23 O Tribunal, que tem por missão nos termos dos tratados, velar pelo respeito do direito na sua interpretação e na sua aplicação, deve, assim, poder assegurar a manutenção do equilíbrio institucional e, em consequência, o controlo jurisdicional do respeito pelas prerrogativas do Parlamento, quando tal lhe seja pedido por este último, por uma via jurídica adequada ao objectivo prosseguido.
- 24 No exercício desta missão, o Tribunal não poderia, decerto, contar o Parlamento entre as instituições que, com base no artigo 173.º do Tratado CEE ou no artigo 146.º do Tratado CEEA, podem interpor recurso, sem terem que demonstrar a existência de interesse em agir.
- 25 Incumbe-lhe, em todo o caso, assegurar a plena aplicação das disposições dos tratados relativas ao equilíbrio institucional, e actuar de forma a que, tal como as outras instituições, o Parlamento não possa ser atingido nas suas prerrogativas sem dispor de um recurso jurisdicional, entre os que são previstos pelos tratados, que possa ser exercido de maneira certa e eficaz.
- 26 A ausência nos tratados de uma disposição que preveja o direito do Parlamento de apresentar um recurso de anulação pode constituir uma lacuna da regulamentação processual, mas não poderia prevalecer sobre o interesse fundamental que se prende com a manutenção e o respeito do equilíbrio institucional definido pelos tratados constitutivos das Comunidades Europeias.
- 27 Em consequência, é admissível a apresentação pelo Parlamento ao Tribunal de um recurso de anulação dirigido contra um acto do Conselho ou da Comissão, na condição de que esse recurso se dirija apenas à salvaguarda das suas prerrogativas e tenha apenas por base fundamentos retirados da violação daquelas. Com esta reserva, o recurso de anulação do Parlamento está submetido às regras previstas pelos tratados para os recursos de anulação das outras instituições.
- 28 Entre as prerrogativas conferidas ao Parlamento figura, nos casos previstos pelos tratados, a sua participação no processo de elaboração dos actos normativos, em particular a sua participação no processo de cooperação previsto pelo Tratado CEE.

- 29 No presente caso, o Parlamento sustenta que o regulamento impugnado se baseia no artigo 31.º do Tratado CEEA, o qual prevê apenas a consulta ao Parlamento, enquanto se deveria ter baseado no artigo 100.º-A do Tratado CEE, o qual exige que seja desenvolvido um processo de cooperação com o Parlamento.
- 30 Este último retira daí a consequência de que a escolha pelo Conselho do fundamento jurídico do regulamento impugnado teria conduzido ao desrespeito das suas prerrogativas, privando-o da possibilidade, dada pelo processo de cooperação, de participar na elaboração do acto de maneira mais intensa e mais activa do que a que existe no quadro de um processo de consulta.
- 31 Invocando o Parlamento uma ofensa às suas prerrogativas, decorrente da escolha do fundamento jurídico do acto impugnado, resulta de tudo o que precede que o presente recurso é admissível. A questão prévia da inadmissibilidade suscitada pelo Conselho deve, por isso, ser julgada improcedente e o processo deve prosseguir para o exame do mérito da causa.

Quanto às despesas

- 32 Convém reservar para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

declara e decide:

- 1) A questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho é julgada improcedente.**

- 2) O processo prosseguirá quanto ao fundo da causa.
- 3) A decisão quanto às despesas é reservada para final.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	
Zuleeg	Mancini	Joliet	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 22 de Maio de 1990.

O secretário
J.-G. Giraud

O presidente
O. Due