

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 4 de Dezembro de 1985 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

1. As dotações destinadas a financiar a campanha de informação para as eleições europeias estão na origem de numerosos recursos interpostos pelos ecologistas franceses contra as instituições comunitárias. Particularmente, «Os Verdes — Partido Ecológico» (adiante designados por «Os Verdes») demandaram:

a) A Comissão e o Conselho das Comunidades Europeias, para obter a anulação:

1) das decisões da Comissão de 20 de Junho de 1983, que estabelecem e aprovam o projecto preliminar do Orçamento Geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1984 e o projecto preliminar do orçamento suplementar para o exercício 1983;

2) das decisões do Conselho de 22 de Julho de 1983, igualmente relativas aos projectos de orçamento para 1983 e 1984;

3) de todas as outras decisões conexas (*processo 216/83*);

b) o Parlamento Europeu, para obter a anulação:

1) das decisões adoptadas em 12 e 13 de Outubro de 1982 e em 29 de Outubro de 1983, a primeira pela Mesa do Parlamento e a segunda pela Mesa

alargada, relativas à repartição das quantias inscritas no número 3708 do orçamento das Comunidades para os exercícios de 1982, 1983 e 1984 (*processo 294/83*);

2) das resoluções adoptadas em primeira leitura em 27 de Outubro de 1983 e em segunda leitura em 19 e 20 de Dezembro de 1983, no quadro do processo de aprovação do orçamento definitivo para 1984 (*processo 295/83*);

3) da decisão de 20 de Dezembro de 1983, por meio da qual o Parlamento, nos termos do artigo 203.º do Tratado CEE, declarou ter sido aprovado esse orçamento (*processo 296/83*);

4) de todas as decisões de execução do mesmo orçamento relativas ao número 3708 (*processo 190/84*);

c) o Conselho das Comunidades Europeias, para obter a anulação da decisão de 22 de Novembro de 1983 que aprovou, em segunda leitura, o projecto de orçamento para 1984 (*processo 297/83*).

Deve recordar-se, além disso, que as decisões de 22 de Julho de 1983 foram impugnadas também perante o Conseil d'État francês. Os Verdes consideraram-nas viciadas por excesso de poder, que teria cometido o representante do Governo francês no Conselho ao participar na sua adopção.

* Tradução do italiano.

2. É necessário, antes de mais, descrever o sistema de financiamento das campanhas de informação para as eleições europeias, explicando as suas origens e traçando a sua história.

A decisão de criar uma dotação para esse efeito vem de 1976, antecedendo assim o acto que determina a eleição do Parlamento por sufrágio universal. Foi a Comissão que introduziu no seu projecto preliminar de orçamento para 1977 o número 2729, designando-o por «Acções de informação relativas à eleição para o Parlamento Europeu por sufrágio universal», com uma dotação de 400 000 unidades de conta. Durante a discussão do orçamento, o Parlamento alterou o projecto, aumentando a dotação para 1 milhão de unidades de conta. Lê-se no comentário desse número orçamental que a acção de informação devia ser concertada com a Assembleia, ficando a dotação suspensa até esta última ter aprovado o plano dos projectos que a Comissão tencionava realizar, coordenando-o com os seus programas próprios. O mesmo número consta do orçamento para 1978, com uma dotação de 5 milhões de unidades de conta.

Ainda no orçamento para 1977 (na secção relativa ao Parlamento) foi inscrita no artigo 1001 uma dotação de 3 milhões de unidades de conta. Essa quantia, administrada pela Mesa alargada, destinava-se a permitir ao próprio Parlamento informar também o público sobre a eleição por sufrágio universal directo. Para definir as suas regras de gestão, foi criado um grupo de trabalho *ad hoc*, presidido pelo presidente da Assembleia e integrado pelos presidentes dos grupos políticos, que apresentou o seu relatório em 23 de Dezembro de 1976.

A Mesa alargada aprovou-o na reunião de 29 de Março de 1977, estabelecendo os cri-

térios de repartição da dotação pelos grupos parlamentares e as formas de fiscalizar a sua utilização. A repartição deveria efectuar-se segundo o sistema previsto no número 3706 (actividades políticas suplementares). Este último, ao definir o tipo de despesas nele incluídas, dispõe que «as dotações aplicam-se ao financiamento ... das actividades dos membros não inscritos». Na ausência de regras concretas, o facto de se remeter para esse texto leva a concluir que os fundos previstos no artigo 1001 se destinavam a todos os membros do Parlamento e, portanto, também àqueles que não pertenciam a um grupo.

Foram previstas numerosas regras para fiscalizar a utilização dos fundos. As principais dispunham que: a) por acordo, os presidentes dos grupos se comprometiam a fiscalizar a utilização dos fundos, ou seja, a sua afectação a fins compatíveis com a preparação e condução da campanha eleitoral; b) com base num relatório da Subcomissão de Controlo Orçamental, a Mesa alargada fiscalizaria a regularidade das operações efectuadas pelos grupos. Em contrapartida, a competência desse órgão não iria ao ponto de fiscalizar a legitimidade das despesas, ou seja, o seu respeito pelas normas em vigor, tal como não procurava determinar se a gestão financeira efectuada pelos grupos obedecia a critérios de eficácia, eficiência e economia.

A utilização dos fundos relativamente aos exercícios de 1978 e 1979 foi fiscalizada pelo Tribunal de Contas, que a considerou substancialmente correcta, e pela Comissão Parlamentar do Orçamento. Na sequência das recomendações feitas por esta última, a Mesa alargada adoptou nova decisão (em 14 de Fevereiro de 1979) que tornava mais rigorosas as normas acima referidas. Exigia-se aos grupos que fiscalizassem também as

quantias pagas às federações de partidos ou aos partidos nacionais, que não efectuassem despesas sem orçamento prévio, que mantivessem uma contabilidade separada para os fundos destinados à informação e que utilizassem estes últimos com um mínimo de despesas administrativas.

Nos orçamentos de 1980 e 1981 não foram inscritas dotações para a actividade informativa. No orçamento de 1982 surge o número 3708, alimentado por uma transferência de 17 390 500 ECU, por sua vez provenientes de economias nas despesas gerais da instituição. A dotação nele inscrita destinava-se ao «co-financiamento da preparação da informação relativa à segunda eleição directa, que terá lugar em 1984» (JO L 31, de 8.2.1982, p. 114 e 115). Como já acontecera em 1976, a Mesa constituiu um grupo de trabalho, composto pelo presidente da Assembleia e pelos presidentes dos grupos parlamentares, para fixar as regras da sua gestão.

O relatório do grupo foi aprovado na reunião de 12 e 13 de Outubro de 1982. A respectiva decisão determinava que:

- a) os fundos para a campanha eleitoral de 1983-1984 seriam inscritos no número 3708, nos orçamentos de 1982, 1983 e 1984;
- b) o Parlamento atribuiria esses fundos com base nos critérios propostos pelos grupos e aprovados pela Mesa;
- c) um terço do montante (depois de deduzida a quota fixa) seria pago após a efectivação das eleições;
- d) proibia-se em qualquer caso a aquisição de imóveis ou de mobiliário de escritório, não podendo as despesas administrativas exceder 25 % do total;

e) a fiscalização não se limitaria à regularidade da utilização dos fundos, como acontecia nos termos da decisão de 29 de Março de 1977, mas alargar-se-ia à sua legalidade e à sua conformidade com critérios de sã gestão financeira;

f) fixar-se-iam as regras de contabilidade;

g) os fundos poderiam ser utilizados para satisfazer compromissos até 40 dias antes das eleições, desde que os pagamentos fossem feitos até 40 dias depois das eleições.

Previa-se a restituição ao Parlamento, dentro dos três meses posteriores às eleições, das importâncias que não tivessem sido utilizadas segundos os critérios indicados. O relatório final sobre a utilização dos fundos atribuídos em 1984 deveria ser transmitido ao presidente da Assembleia o mais tardar até 1 de Novembro de 1984.

Os critérios de repartição respeitavam substancialmente as propostas dos grupos parlamentares. A decisão previa que:

- a) o montante inscrito no número 3708 — num total de 43 milhões de ECU para os exercícios de 1982 a 1984 — seria repartido todos os anos entre os grupos e os deputados não inscritos, com um fundo de reserva para 1984;
- b) cada grupo receberia uma contribuição fixa de 1 % do total da dotação, e uma soma por cada membro igual a 1/434 da dotação, depois de deduzidas as contribuições fixas;
- c) o montante total atribuído aos grupos e aos deputados não inscritos não poderia exceder 62 % do total da dotação;

- d) em 1982, 1983 e 1984, 31 % do total inscrito no número 3708 destinar-se-ia à constituição de uma reserva contabilística;
- e) essa reserva seria distribuída pelas formações políticas que, nas eleições de 1984, obtivessem mais de 5 % dos votos validamente expressos num Estado-membro ou mais de 1 % dos votos validamente expressos em três ou mais Estados-membros em que tivessem apresentado candidatos.

Por regulamento adoptado em 29 de Outubro de 1983 (JO C 293, p. 1), a Mesa alargada definiu os critérios para repartição da reserva (31 % da dotação para 1982 e 1983) estabelecida pela decisão de 12 e 13 de Outubro de 1982. Teriam direito a ela os deputados eleitos ou reeleitos em 1984 e as formações políticas que, mesmo não tendo obtido mandatos, alcançassem mais de 5 % dos votos expressos num Estado-membro ou mais de 1 % em pelo menos três dos Estados-membros em que se tivessem apresentado (artigo 2.º). Estas regras seriam aplicáveis a qualquer partido, lista ou coligação que apresentasse candidatos em conformidade com as normas nacionais (artigo 3.º); mas, para beneficiarem da cláusula do 1 %, as várias formações deveriam apresentar na Secretaria Geral do Parlamento uma declaração de afinidade com um grupo político assinada pelos seus responsáveis, o mais tardar até 40 dias antes das eleições (artigo 4.º).

Relativamente às regras de atribuição dos fundos, o regulamento distingue entre partidos, listas ou coligações representados no Parlamento e formações não representadas. As primeiras aplicam-se, essencialmente, as normas constantes da decisão de 12 e 13 de Outubro de 1982; quanto às últimas, determina-se que:

- a) os pedidos de reembolso, acompanhados de documentos comprovativos, deverão

ser apresentados na Secretaria-Geral do Parlamento nos 90 dias seguintes à publicação dos resultados eleitorais;

- b) o período durante o qual as despesas podem considerar-se referentes às eleições de 1984 terá início em 1 de Janeiro de 1983 e terminará 40 dias depois da data das eleições;
- c) os fundos aprovados pelo Parlamento para esse efeito são geridos pela Secretaria-Geral até ao momento do pagamento;
- d) os critérios aplicáveis às despesas dos grupos parlamentares (decisão de 12 e 13 de Outubro de 1982) valem também para as despesas efectuadas pelas formações não representadas.

A terminar, recordarei que, como resulta da resposta dada pelo Parlamento a uma pergunta do Tribunal, as normas de aplicação do número 3708 — o regulamento de 29 de Outubro de 1983 e a parte da decisão de 12 e 13 de Outubro de 1982 a que nele se faz referência — estavam em vigor no final de Setembro de 1984.

3. Atentemos agora nos recursos interpostos pelos Verdes. Como se sabe, segundo o artigo 18.º do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356, p. 1; EE 01, fasc. 02, p. 90), o Parlamento tem o poder de executar as secções do orçamento que lhe dizem respeito. Tendo considerado que, ao reservar apenas 31 % dos fundos para os eleitos em 1984, o Parlamento se servira desse poder para favorecer os partidos nele já representados, os Verdes interpuzeram seis recursos em 19 de Setembro de 1983, 20 de Dezembro de 1983 e 7 de Junho de 1984, inscritos no registo do Tribunal, respectivamente, em 27 de Setembro de 1983, 28 de Dezembro de 1983 e 18 de Julho de 1984.

No entanto, nada menos de quatro deles — os processos 216, 295, 296 e 297/83 — foram oficiosamente declarados inadmissíveis pelo Tribunal, por não satisfazerem o requisito previsto no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE. Nos respectivos despachos de 26 de Setembro de 1984, com efeito, lê-se que, uma vez que o Regulamento Financeiro define o orçamento como «o acto pelo qual são previstas e autorizadas previamente... as receitas e as despesas previsíveis das Comunidades», o processo de aprovação de orçamento consiste numa simples autorização de afectação de despesas. Assim, os actos que o integram não podem dizer directamente respeito a uma pessoa singular ou colectiva, embora se possa conceber que uma pessoa singular ou colectiva seja prejudicada pelas decisões adoptadas para execução do orçamento, como aqueles de que os Verdes se queixam nos recursos 294/83 e 190/84.

Finalmente, o recurso interposto para o Conseil d'État francês foi considerado inadmissível em 23 de Novembro de 1984. Aquele órgão jurisdicional observou que os actos impugnados se referem directamente às competências diplomáticas do Governo nacional nas suas relações com a Comunidade; assim sendo, estão subtraídos à competência contenciosa do Conseil d'État.

4. Começarei por considerar os aspectos processuais do recurso 294/83. O Parlamento excepçiona a inadmissibilidade do recurso, invocando que:

- a) os recorrentes não têm capacidade judiciária;
- b) os seus actos não podem ser impugnados, nos termos do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE;

- c) não estão preenchidos os requisitos de que o segundo parágrafo do mesmo artigo faz depender a interposição de recursos por pessoas singulares ou colectivas.

Começemos pelo argumento relativo à capacidade judiciária dos Verdes. Depois de terminada a fase escrita e de fixada data para a fase oral do processo, o Tribunal tomou conhecimento, pelo *Jornal officiel de la République française* (JORF), de que a associação recorrente se encontrava dissolvida desde 19 de Junho de 1984. Por fim, a Secretaria escreveu aos Verdes, em 4 de Outubro de 1984, convidando-os a esclarecer se, à luz do seu estatuto em direito francês, tinham ainda capacidade para estar em juízo. A carta não teve resposta. O Tribunal, então, fixou um prazo às partes para se pronunciarem quanto à capacidade dos recorrentes (carta de 4 de Dezembro de 1984), mas só o Parlamento correspondeu ao pedido. É certo, no entanto, que, entre os documentos do processo 190/84, consta um «memorando de resposta» apresentado pelos Verdes em 19 de Março de 1985.

O Parlamento afirma que a associação «Os Verdes — Partido Ecologista» se dissolveu em 29 de Março de 1984 e comunicou essa decisão à Prefeitura de Paris em 19 de Junho seguinte. No mesmo dia dissolveu-se também a associação «Os Verdes». Todavia, na altura da dissolução, os dois grupos fundiram-se numa nova organização política, denominada «Os Verdes — Confederação Ecologista — Partido Ecologista», que se registou na Prefeitura de Paris em 20 de Junho de 1984 (JORF de 25.7.1984, respectivamente p. 6608 e 6604). O protocolo de fusão previa que os activos e passivos passassem a ser comuns. Entre os de «Os Verdes — Partido Ecologista», referia-se «le bénéfice des actions juridiques entreprises (contre le budget de la CEE) tant devant

le C. E. que devant la Cour de justice de Luxembourg», especificando-se que os mesmos recursos «se continueront dans les mêmes termes selon les mêmes modalités». Os estatutos do novo agrupamento prevêm, no seu artigo 13.º, que o «Conseil national interrégional dispose de tous les pouvoirs qui ne sont pas réservés à l'Assemblée générale dont il applique les décisions; notamment, il peut rester en justice».

O Parlamento cita ainda outro documento, datado de 26 de Julho de 1984 e apresentado pelos recorrentes no processo 190/84, nos termos do qual o representante legal da nova associação «conformément au protocole de fusion... [et] aux décisions de l'Assemblée générale et du conseil national interrégional, confirme M. Étienne Tête dans sa fonction de délégué aux affaires juridiques pour tenter et continuer, dans les mêmes termes et modalités, l'ensemble des actions juridiques entreprises par Les Verts — Parti écologiste, notamment devant la Cour de justice et le Conseil d'État... sous toutes ses formes».

Com base nestes dados, a instituição recorrida conclui que:

- a) após a sua dissolução, a associação «Os Verdes — Partido Ecologista» perdeu a capacidade judiciária;
- b) o recurso por ela interposto não foi regularmente prosseguido pela nova associação, pelo que o Tribunal dele não pode conhecer.

Em apoio da sua tese, o Parlamento aduz duas ordens de argumentos, baseados no direito francês e no direito comunitário. O

primeiro desses ordenamentos é invocado porque, conforme o Tribunal sempre sustentou (mais recentemente, no acórdão de 27 de Novembro de 1984, processo 50/84, Bensider e outros/Comissão, Recueil 1984, p. 3991), a capacidade judiciária é determinada pela lei nacional do interessado. Ora, segundo o artigo 341.º, n.º 2, da lei francesa de 24 de Julho de 1966, as pessoas colectivas dissolvidas subsistem apenas para efeitos da liquidação; e essa norma (também existente no direito alemão e aplicada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 20 de Março de 1959, no processo 18/57, Nold, Recueil 1958-1959, p. 89) não pode certamente ser invocada num processo como o presente, em que todos os direitos e obrigações da recorrente foram transferidos para um terceiro.

Quanto ao direito comunitário, é decisivo o segundo parágrafo do artigo 173.º, na medida em que condiciona a admissibilidade do recurso às circunstâncias de a recorrente ser uma pessoa singular ou colectiva e de o acto impugnado lhe dizer directamente respeito. No caso em apreço, o primeiro requisito não está preenchido, devido à dissolução, e, uma vez que esta ocorreu antes de os Verdes terem apresentado candidatos às eleições europeias, estes já não poderiam ser destinatários do acto impugnado. Falta aos Verdes, portanto, o interesse em agir, tanto mais que transmitiram para um terceiro o direito de prosseguir o recurso.

O Parlamento não contesta a legitimidade desse terceiro, do novo partido. Este, todavia, teria prosseguido o recurso segundo as regras do direito francês (aliás análogas às que vigoram em grande parte dos Estados-membros), nos termos das quais a questão deve ser objecto de uma decisão pelos órgãos estatutariamente competentes, dentro de um prazo razoável. É certo que existe (e foi referido na audiência) um documento de 17 de Fevereiro de 1985, em que o Conse-

lho Nacional Inter-regional da nova associação decide «reprendre toutes les instances devant la Cour de Justice de Luxembourg commencées par Les Verts — Parti écologiste». Mas, na opinião da instituição recorrida, este texto, que apenas figura nos autos do processo 190/84, não pode ser tomado em consideração no presente processo.

O certo é que, continua o Parlamento, «Os Verdes — Confederação Ecologista — Partido Ecologista» se encontram perante um dilema óbvio. Depois da sua constituição, apresentaram em França uma lista de candidatos, preencheram todos os requisitos impostos pelo regulamento impugnado e obtiveram na Secretaria-Geral do Parlamento um reembolso de 82 058 ECU. A partir daí, ou o novo partido prossegue e vence o recurso interposto pelos antigos Verdes, e a anulação das decisões impugnadas obrigá-lo-á a restituir as importâncias recebidas, ou não prossegue o recurso, que nesse caso será rejeitado por incapacidade do recorrente. Daí resulta a ambiguidade do seu comportamento, que só o Tribunal poderá superar, convidando-o a tomar uma decisão inequívoca.

5. Os argumentos acima expostos não me parecem ter fundamento, devendo referir-se que o último é, de resto, totalmente estranho aos problemas jurídicos sobre os quais o Tribunal tem de se pronunciar.

Também eu considero que a capacidade judiciária deve ser apreciada com base na lei

nacional das partes, mas não creio que daí possam extrair-se as conclusões a que chega o Parlamento. Para poderem estar em juízo — como demandantes ou demandados — os partidos políticos devem, nos termos do direito francês, «registar-se na prefeitura do departamento onde têm a sua sede» (artigo 5.º da lei de 9 de Novembro de 1901). Ora, conforme consta do *Journal officiel de la République française* de 9 de Novembro de 1984, p. 10241 — que rectifica o aviso publicado na sua edição de 25 de Julho, a p. 6604 e 6608 —, em 20 de Junho do mesmo ano, a Prefeitura de Paris recebeu uma declaração que comunicava a fusão de duas associações dissolvidas na mesma data («Os Verdes — Partido Ecologista» e «Os Verdes»), bem como da constituição de uma nova associação («Os Verdes — Confederação Ecologista — Partido Ecologista»), imediatamente após a dissolução (que se deu simultaneamente) da associação nascida da fusão.

Assim, o fenómeno que examinamos parece ter decorrido em quatro fases — dissolução das associações originais; sua fusão; dissolução da associação assim criada; constituição da associação definitiva — praticamente simultâneas e funcionalmente conexas (lê-se, por exemplo, no ponto III do protocolo de fusão, que a associação «Les Verts — Parti écologiste» ... est dissoute *sous réserve* de fusion avec Les Verts». Resulta daqui que entre os antigos e os novos Verdes existe uma continuidade, simultaneamente temporal, política e jurídica, e que, por consequência, os segundos são automaticamente titulares dos direitos e obrigações pertencentes aos primeiros, incluindo os recursos por eles interpostos. Recordo também que o Conseil d'État francês se pronunciou por uma sucessão semelhante, num caso não muito diferente do presente (ver acórdão de 4 de Março de 1959, *Electricité et Gaz d'Algérie*, Recueil Lebon, p. 1059).

Em segundo lugar, afigura-se-me extremamente frágil a tese relativa à falta de prosseguimento (ou ao prosseguimento irregular) da instância, por parte do novo agrupamento. Antes de mais, faço notar que esta noção não se encontra prevista no nosso Regulamento Processual e, em qualquer caso, o Tribunal nunca solicitou aos novos Verdes que prosseguissem o processo. Existe ainda o documento de 19 de Fevereiro de 1985 que, em meu entender, constitui uma verdadeira assunção do recurso. Como já disse, o Parlamento recusa-se a considerá-lo porque apenas consta dos autos do processo 190/84. Mas é facto — e tanto basta para refutar o argumento — que a instituição recorrida teve conhecimento dele, fez-lhe referência várias vezes durante a fase oral do processo e, sobretudo, nunca contestou o direito do advogado Lallement de intervir em representação da associação recorrente.

6. O segundo argumento aduzido contra a admissibilidade, relativo à fiscalização jurisdicional das actividades do Parlamento Europeu, merece mais atenção. Trata-se de uma matéria delicada, até porque é a primeira vez que este Tribunal é chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto contra uma decisão do Parlamento Europeu, apenas com base no artigo 173.º do Tratado CEE. No entanto, deve dizer-se desde já que o recorrido pouco ajudou na busca da solução correcta, embora tenha prescindido de excepcionar formalmente a admissibilidade.

Vejamos porquê. No seu memorando de resposta, o Parlamento sustenta que a regra

geral do artigo 164.º impõe que o artigo 173.º seja interpretado extensivamente, ou seja, incluindo o Parlamento entre as instituições cujos actos podem ser impugnados. Essa exigência respeita a todos os casos, mas é particularmente imperativa em matérias — como o orçamento e a organização de eleições — em que os poderes do Parlamento foram alargados. De facto, depois das alterações de 1970 e 1975, o Parlamento tem um papel decisivo no tocante ao orçamento, tendo poderes quer para rejeitar globalmente o projecto de orçamento (artigo 203.º, n.º 8), quer para a última palavra quanto às despesas não obrigatórias. Por outro lado, a eleição por sufrágio universal deu-lhe maior legitimidade e, portanto, maior autoridade no exercício dos poderes que lhe foram cometidos. Particularmente, ao financiar as campanhas de informação, a Assembleia exerce direitos próprios. Seria, pois, inadmissível que as medidas adoptadas nesse domínio fossem subtraídas à fiscalização do Tribunal.

No entanto, com o decorrer do processo, o recorrido foi-se afastando progressivamente desta tese. Assim, afirmou no memorando de defesa que, embora não acarretasse a inadmissibilidade do recurso, a sua falta de legitimidade activa exige que se preserve um «equilíbrio essencial» entre os direitos e obrigações de que é titular. Um recuo? Sem dúvida. Mas mais flagrante ainda foi a alteração de rumo a que assistimos na audiência. Aí, o Parlamento afirmou que uma interpretação extensiva do artigo 173.º implica, para coerência do sistema de tutela jurisdicional nele contido, o seu poder de impugnar os actos das outras instituições. Por outras palavras, *cujus incommoda ejus et commoda*. Legitimidade activa e passiva andam a par: enquanto a primeira não for reconhecida ao Parlamento, deverá excluir-se a segunda.

7. Pessoalmente, sou a favor da posição que defende a mais ampla protecção. Sei perfeitamente que, interpretado literalmente, o artigo 173.º não prevê uma fiscalização jurisdicional das decisões do Parlamento; creio, todavia, que tal interpretação estaria em conflito com o sistema dos tratados e considero existirem na vossa jurisprudência e na doutrina argumentos e apoios suficientes para se preferir a tese contrária.

Comecemos pela jurisprudência. Não há dúvida de que ela consagra, em princípio, o poder do Tribunal para se pronunciar sobre a validade e legalidade dos actos do Parlamento. Referirei, como exemplo, o acórdão de 15 de Setembro de 1981, no processo 208/80, Lord Bruce of Donington/Aspden (Recueil 1981, p. 2205): sendo-lhe submetida uma questão a título prejudicial, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, o Tribunal apreciou e considerou implicitamente legais as normas adoptadas pelo Parlamento para regulamentar o reembolso das despesas e subsídios dos seus membros. Bem mais significativo, por outro lado, é o acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, no processo 230/81 (Recueil 1983, p. 255). Tendo o Luxemburgo impugnado uma decisão relativa à sede e locais de trabalho do Parlamento, este opôs uma excepção de inadmissibilidade. O Grão-Ducado reagiu, sugerindo ao Tribunal que interpretasse extensivamente o artigo 173.º e baseando a sua proposta, quer nos «poderes alargados (atribuídos ao) Parlamento», quer na necessidade de «evitar lacunas na tutela jurisdicional» (n.º 15).

Como recordareis, o Tribunal resolveu o problema decidindo que, nos termos do ar-

tigo 38.º do Tratado CECA, era competente para apreciar os actos relacionados «simultânea e indivisivelmente com os âmbitos dos três Tratados» (n.º 19); assim, considerou supérfluo examinar a questão de saber se o princípio do respeito do direito comunitário impõe que se interprete os artigos 173.º do Tratado CEE e 146.º do Tratado CEEA no sentido de que proibem a impugnação dos actos do Parlamento (n.º 20). Chamo, todavia, a vossa atenção para uma frase que me parece extremamente significativa. Depois de referir os artigos 173.º e 146.º, o acórdão especifica que «a participação activa ou passiva do Parlamento em litígios perante o Tribunal não está expressamente prevista» naquelas normas. Errarei ao afirmar que neste *obiter dictum* o ênfase está posto no advérbio «expressamente»? Não me parece. Assim sendo, deverá reconhecer-se que a decisão em causa se orienta indiscutivelmente para a tese a que dou preferência.

E não é tudo. Deve chamar-se a atenção daqueles que se prendem com a letra do artigo 173.º para a interpretação ampla que o Tribunal sempre deu às normas relativas à sua própria competência. Assim, no acórdão de 15 de Julho de 1963, no processo 25/62, Plaumann (Recueil 1963, p. 197), o Tribunal afirmou, relativamente ao artigo 173.º, que «as disposições... relativas ao direito de impugnação não podem ser interpretadas restritivamente, (pelo que) no silêncio do Tratado a esse respeito, tais disposições não podem ser entendidas limitativamente» (p. 222). Mais ainda: no acórdão de 31 de Março de 1971, no processo 22/70, Comissão/Conselho, Recueil 1971, p. 263), os juízes declararam que o recurso de anulação «se destina a garantir, em conformidade com o disposto no artigo 164.º, o respeito pelo direito na interpretação e aplicação do Tratado. Essa finalidade seria contrariada

por uma interpretação restritiva dos pressupostos de admissibilidade» (n.ºs 38-43).

No mesmo contexto, pode referir-se o acórdão de 15 de Junho de 1976, no processo 110/75, Mills/BEI (Recueil 1976, p. 955). Como se sabe, o artigo 179.º do Tratado CEE atribui competência ao Tribunal para decidir os litígios entre a Comunidade e os seus funcionários. No entanto, o Banco Europeu de Investimento tem personalidade jurídica distinta da Comunidade (disposições conjugadas dos artigos 129.º e 210.º). Assim, não seria absurdo pensar que aquela norma não se aplicaria aos recursos interpostos pelos seus funcionários. O acórdão dispõe diversamente: «O pessoal do Banco — declarou — encontra-se numa situação jurídica especial, (mas) idêntica à do pessoal das instituições comunitárias; essa equiparação de facto permite-lhe recorrer para o Tribunal.

Mais importante ainda é o acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, no processo 66/76, CFDT/Conselho (Recueil 1977, p. 305). A central sindical francesa pretendia a anulação de uma decisão do Conselho que designava as organizações representativas que apresentariam candidatos ao Comité Consultivo da CECA; e, sabendo que o Tratado CECA não permite aos particulares impugnar actos do Conselho, recorreu ao abrigo do artigo 31.º do mesmo Tratado, que impõe ao Tribunal que assegure o respeito pela lei. Embora declarando o recurso inadmissível, o Tribunal admitiu que «os princípios invocados pela recorrente... impõem uma interpretação extensiva das disposições relativas ao recurso..., a fim de garantir a protecção jurídica dos particulares». Para o caso que apreciamos, é apenas este aspecto que interessa. Num sistema de fiscalização

jurisdicional bastante menos coerente e proteccionista que o adoptado pelo Tratado CEE, a declaração de inadmissibilidade era, de facto, inevitável.

Por fim, não menos merecedor de referência é o acórdão recente de 26 de Maio de 1982, no processo 44/81 (Recueil 1982, p. 1855), pelo qual o Tribunal considerou inadmissível um pedido de pagamento apresentado pela República Federal da Alemanha contra a Comissão. Observou, todavia, que o Estado-membro poderia ter agido ao abrigo dos artigos 173.º ou 175.º, e por essa razão acrescentou que o facto de não se prever o tipo de processo por ele intentado não constituía «uma lacuna que deva ser preenchida para garantir aos interessados uma protecção efectiva dos seus direitos» (n.º 7). Portanto, também aqui se encontra outro *obiter dictum* precioso. A obrigação de respeitar o direito — parece-me ser este o seu sentido — prevalece sobre os termos estritos da lei escrita. Sempre que a protecção dos interessados o exija, o Tribunal está disposto a corrigir ou a completar as normas que delimitam a sua competência, em nome do princípio que orienta a sua missão.

Após esta longa — mas necessária e indiscutivelmente esclarecedora — resenha, atemos na doutrina. Em minha opinião, o contributo mais importante que deu para a resolução do problema que nos interessa consistiu em acentuar a natureza transitória e não vinculativa dos motivos pelos quais o Parlamento foi excluído do número das instituições cujos actos são impugnáveis. Observou-se que, no sistema original dos Tratados CEE e CEEA, as únicas instituições competentes para a prática de actos com efeito jurídico eram o Conselho e a Comissão. É certo que o Parlamento podia obrigar

os comissários a demitir-se, aprovando a moção prevista nos artigos 144.º CEE e 114.º CEEA, mas a natureza política desse acto sobrepunha-se de tal modo à sua natureza jurídica que era desaconselhável (ou inútil) conferir legitimidade passiva ao órgão competente para o adoptar.

Houve, todavia, alterações posteriores, particularmente no respeitante ao orçamento. De facto, até 1975, o orçamento era aprovado por decisão do Conselho, ou seja, por meio de um acto sem dúvida impugnável. Hoje, o orçamento é adoptado em conjunto pelo Conselho e pelo Parlamento. Poderá concluir-se daí que os actos a ele referentes estão subtraídos à apreciação do Tribunal? De modo algum. Antes pelo contrário: a alteração introduzida no processo de aprovação do orçamento é o facto que — mais do que qualquer outro — demonstra a obsolescência do motivo que levou os autores do Tratado a redigir o artigo 173.º sem mencionar o Parlamento. Por outro lado, como se viu, essa exclusão não foi deliberada; não decorreu, por exemplo, da natureza da instituição. Foi antes consequência implícita das funções em grande parte formais que na altura lhe foram cometidas. De facto, se me é permitida uma metáfora processual, derivou da presunção de que a fiscalização judicial dos seus actos seria supérflua. Mas é nítido que a presunção desaparece quando a fiscalização se revela indispensável e quando, além disso, a manutenção dessa presunção compromete a própria ideia da legalidade no sistema comunitário.

Para completar o quadro, resta ocuparmos-nos da objecção suscitada pelo Parlamento,

sobretudo na audiência, ao afirmar que seria contraditório impor-lhe a legitimidade passiva sem se lhe reconhecer legitimidade activa. Digo desde já que, em meu entender, é excessivo invocar uma ligação tão estreita entre os dois tipos de legitimidade (ainda no âmbito do artigo 173.º, por exemplo, não existe uma tal ligação no respeitante aos Estados-membros; e tenha-se presente a posição das regiões relativamente à fiscalização da constitucionalidade dos seus actos no ordenamento italiano). Acrescentaria, todavia, que as razões que me levaram a sustentar a possibilidade de impugnação dos actos do Parlamento servem também para reforçar a possibilidade de o Parlamento impugnar os actos das outras instituições, e faço notar que na jurisprudência do Tribunal se encontra algum apoio para esta tese.

Referirei, antes de mais, os dois acórdãos «isoglucose» (de 29 de Outubro de 1980, nos processos 138/79, Roquette/Conselho, e 139/79, Maizena/Conselho, Recueil 1980, p. 3333 e 3393). O Conselho tinha contestado o direito do Parlamento de intervir voluntariamente num processo perante este Tribunal, observando que essa faculdade se equipara ao direito de acção. Mas o Tribunal admitiu a intervenção do Parlamento com base no artigo 37.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, rejeitando assim, implicitamente, a objecção. Temos a seguir o acórdão de 22 de Maio de 1985, no processo 13/85, Parlamento/Conselho. Tendo sido interposto um recurso contra ele, nos termos do artigo 175.º, o Conselho excepcionou a sua inadmissibilidade por razões de ordem sistemática. É inegável — afirmou — que o artigo 175.º habilita a agir «os Estados-membros e as outras instituições da Comunidade»; mas — conforme o Tribunal salientou no acórdão de 18 de Novembro de 1970, no processo 15/70, Chevalley/Comissão (Recueil 1970, p. 975) — também é certo que essa disposição e o artigo 173.º

são ambos a «expressão de um mesmo recurso». Assim, se o Tratado não autoriza o Parlamento a impugnar os actos do Conselho e da Comissão, também não pode permitir-lhe que venha perante o Tribunal propor uma acção por omissão contra aquelas instituições.

Como é sabido, o Tribunal não acolheu esta excepção, afirmando que a acção por omissão é autónoma, e que todas as instituições comunitárias têm legitimidade para a propor. Assim, foi removido o obstáculo constituído pelo acórdão Chevalley; a partir daí, torna-se legítimo sustentar que, uma vez que as normas relativas à competência devem ser interpretadas extensivamente, a tese do Conselho pode ser rejeitada. Assim sendo, o artigo 173.º tem de ser interpretado num sentido concordante com a redacção mais ampla do artigo 175.º

8. O terceiro argumento em prol da inadmissibilidade baseia-se na existência dos pressupostos de que o artigo 173.º, segundo parágrafo, faz depender o recurso interposto por pessoas singulares ou colectivas. Como se sabe, trata-se de requisitos rigorosos: o acto pode ter natureza geral e abstracta, mas apenas é impugnável se disser directa e individualmente respeito ao particular.

Cabe recordar que, também quanto a este ponto, o Parlamento aduziu uma argumentação substancialmente contraditória. De facto, durante a fase escrita do processo declarou que, como formações intermédias entre a Comunidade e os cidadãos, os partidos políticos gozam de um «estatuto protegido» e que, por isso, se impõe uma interpretação extensiva da norma referida; é certo que, em qualquer caso, a regulamentação impugnada lhes diz respeito, tanto individualmente, porque especifica as condições para

o seu reembolso, como directamente, na medida em que é exequível sem necessitar de normas especiais. Na audiência, exprimiu uma posição diferente. A instituição recorrida reiterou o argumento relativo à natureza especial dos partidos e, para esse efeito, citou os acórdãos Fediol e Allied Corporation e outros (4 de Outubro de 1983, no processo 191/82, Recueil 1983, p. 2913, e 21 de Fevereiro de 1984, nos processos apensos 239 e 275/82, Recueil 1984, p. 1005); mas sustentou, e é isso que nos importa, que, não dizendo o acto impugnado individualmente respeito aos Verdes, o seu recurso deve ser considerado inadmissível.

Na opinião da associação recorrente, pelo contrário, a admissibilidade é indiscutível. Segundo ela, para que se possa considerar que o acto lhe diz individualmente respeito, basta que o interessado seja identificável como um dos seus destinatários. Ora, «Os Verdes — Confederação Ecologista — Partido Ecologista» apresentaram candidatos às eleições de 1984 e foram reembolsados nos termos previstos pela regulamentação impugnada. Assim, é incontestável que, embora não os designando pelo nome, a regulamentação os identificou, pela forma acima mencionada.

9. A importância que o Tribunal atribuiu ao advérbio «individualmente» convence-me de que, neste caso, não está presente o requisito exigido pelo segundo parágrafo do artigo 173.º Que significa, de facto, aquela palavra? A vossa resposta é conhecida: «Quem não for destinatário de uma decisão apenas pode afirmar que ela lhe diz individualmente respeito se a mesma decisão o afectar devido a determinadas características pessoais em razão de circunstâncias particulares que o distinguem dos demais, e assim o identifique em termos análogos aos destinatários» (ver acórdão Plaumann, já citado, e acórdãos de 11 de Julho de 1968, no pro-

cesso 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Conselho, Recueil 1968, p. 595, e de 14 de Julho de 1983, processo 231/82, Spijker/Comissão, Recueil 1983, p. 2559).

Se, portanto, o acto for susceptível de não incidir apenas sobre os interesses do recorrente, a posição deste deverá poder configurar-se como um *unicum*, tanto assim que não poderá considerar-se satisfeito o requisito em apreço mesmo quanto existia a «possibilidade de determinar com maior ou menor rigor o número e até a identidade das pessoas... a quem a medida se aplica» (ver acórdãos de 5 de Maio de 1977, no processo 101/76, Koninklijke Scholten Honig/Conselho e Comissão, Recueil 1977, p. 797; de 16 de Março de 1978, no processo 123/77, UNICME/Conselho, Recueil 1978, p. 845; de 29 de Janeiro de 1985, no processo 147/83, Münchener Import-Weinkellerei/Comissão, Recueil 1985, p. 257). O que se exige é que:

- a) no momento de adoptar a medida impugnada, a instituição conheça a identidade do recorrente e que entre esse conhecimento e a medida exista um nexo de causalidade (acórdão de 17 de Janeiro de 1985, no processo 11/82, Piraiki-Patraiki e outros/Comissão, Recueil 1985, p. 207);
- b) também no momento da adopção da medida, a situação do recorrente esteja «definitivamente determinada» (acórdão de 27 de Novembro de 1984, no processo 232/81, Agricola Commerciale Olio/Comissão, Recueil 1984, p. 3881);
- c) o recorrente prove a existência de circunstâncias que lhe são específicas e que

tenham levado a instituição a regulamentar a sua posição de modo diferente do aplicado a todos os outros interessados (acórdão de 10 de Dezembro de 1969, nos processos apenas 10 e 18/68, Eridania e outros/Comissão, Recueil 1969, p. 459).

Torna-se bastante fácil, à luz destes critérios claríssimos, resolver o nosso problema. Como já disse (supra, n.º 2), os beneficiários da regulamentação impugnada eram todas as forças políticas que apresentassem candidatos às eleições de 1984. Acrescentarei agora que, no momento em que a regulamentação foi adoptada, não tinha expirado o prazo para apresentação das listas em qualquer dos Estados-membros. A Mesa alargada não tinha, portanto, possibilidade de saber quais as formações que beneficiariam do reembolso previsto; nem podem os Verdes invocar uma situação que lhes fosse específica, já definida em 29 de Outubro de 1983, que tivesse levado a Mesa a estabelecer uma distinção entre eles e todos os outros destinatários do acto.

Dito isto, a referência feita pelo Parlamento aos acórdãos Fediol e Allied Corporation parece-me totalmente deslocada. De facto, o segundo desses acórdãos em nada modifica a jurisprudência constante do Tribunal; quanto ao primeiro, de facto condiciona a admissibilidade do recurso à posição jurídica especial da empresa interessada, mas baseia essa posição nos direitos especiais atribuídos à empresa pelo Regulamento n.º 3017/79, no quadro da defesa contra as importações objecto de *dumping* ou subsidiadas por Estados terceiros (JO L 339, p. 1). A verdade é que, na ausência de normas *ad hoc*, o direito comunitário não reconhece a ninguém, nem aos partidos políticos, uma natureza equiparável à dos chamados recorrentes privilegiados (Estados-membros e instituições). Quer agrade, quer não, seja justo ou injusto, no nosso sistema os

partidos devem ser considerados, para todos os efeitos, como sujeitos privados de direito interno.

10. É minha profunda convicção que o recurso dos Verdes deve ser considerado inadmissível. Por isso, pouco direi quanto ao seu mérito, e apenas por fidelidade à tradição que impõe ao advogado-geral que aprecie o caso em todos os seus aspectos.

São numerosos os argumentos aduzidos pela associação recorrente. As decisões de 12 e 13 de Outubro de 1982 e de 29 de Outubro de 1983 estariam viciadas por:

- a) incompetência e ausência de base legal;
- b) violação dos Tratados e das suas normas de aplicação;
- c) violação do princípio da igualdade;
- d) violação da Constituição francesa;
- e) desvio de poder.

A sua ilicitude proviria também da ilicitude do acto em que indirectamente se baseiam (a decisão do Conselho de 22 de Julho de 1983). É evidente que, entre estas acusações, a fulcral é a terceira. Ao reservar apenas 31 % da verba prevista no número 3708 para as formações que em 1984 apresentaram pela primeira vez candidatos às eleições, as normas impugnadas — afirma a recorrente — colocaram-na em desvantagem relativamente aos partidos já representados no Parlamento.

A acusação acima resumida é inegavelmente sugestiva, mas é pelo menos duvidoso que

acerte no alvo. Teria certamente fundamento se a regulamentação a que se refere se destinasse a financiar as organizações políticas com fundos públicos, como acontece em alguns Estados-membros. De facto, a finalidade desse sistema é a de garantir aos partidos a possibilidade de alargar a sua influência sobre a opinião pública e de participar na definição da política nacional. Para lhes proporcionar oportunidades iguais na prossecução de tais objectivos, esse sistema prevê a fixação de um critério para verificar o grau de apoio de que gozam e, a partir daí, efectuar uma repartição dos fundos *proporcional* aos votos e aos lugares obtidos. Existe, todavia, uma diferença entre este tipo de financiamento e aquele que aqui apreciamos — e não apenas por, na ordem jurídica comunitária, a inexistência de um mecanismo eleitoral uniforme se reflectir frequentemente na relação entre lugares e votos, impedindo assim que a regra da proporcionalidade e, portanto, o princípio da igualdade, sejam rigorosamente aplicados.

A diferença a que fiz referência prende-se sobretudo com o escopo do sistema comunitário. É certo que a regulamentação de 29 de Outubro de 1983 fala em «reembolso das despesas» efectuadas pelas «formações políticas participantes nas eleições de 1984»; mas esta formulação — sem dúvida infeliz — deve ser lida tendo presente a redacção do título do número 3708. Como já vimos, diz-se aí que as verbas se destinam ao «co-financiamento da preparação da campanha de informação relativa às segundas eleições directas» (orçamento de 1982, JO L 31, p. 115). O objectivo da regulamentação impugnada é, portanto, dar a conhecer a um público distraído, impreparado ou apenas moderadamente europeísta a importância da missão cometida à Assembleia de Estrasburgo e, por isso, das eleições destinadas à sua renovação.

Se assim é, se o financiamento *de quo* não tem como objectivo incentivar a função dos

partidos numa democracia pluralista, mas sim, a partir de 1977, lançar e apoiar uma campanha de informação, é perfeitamente razoável que a decisão de 1982 tenha destinado um montante mais importante às forças já representadas no Parlamento. De facto, no momento da sua adopção eram elas as únicas entidades individualizáveis a quem se poderia cometer a tarefa de informar o público e de quem se poderia esperar, pela sua indiscutível representatividade, que desempenhassem a tarefa com um máximo de eficácia. Naturalmente que, para o mesmo fim, também as formações novas ou não representadas poderiam dar um contributo útil; a Mesa da Presidência apercebeu-se disso e por essa razão criou, a seu favor, um fundo de reserva menos importante, mas ainda assim significativo.

Não pode também acolher-se a acusação de desvio de poder. Os Verdes queixam-se de que:

a) o número 3708 tem como finalidade facilitar a reeleição dos candidatos propostos pelos partidos já representados, a fim de «pérenniser une assemblée protégée des critiques... et de la censure démocratique»;

b) não houve qualquer fiscalização da gestão dos fundos.

Pouco direi sobre os outros argumentos aduzidos pelos Verdes. São claramente desprovidos de fundamento aqueles que, atribuindo aos fundos natureza diversa, invocam a violação do Tratado por o Parlamento e a sua Mesa serem incompetentes para adoptar a regulamentação impugnada: de facto, por um lado, é nítido que o processo de aprovação do número 3708 respeitou integralmente as normas; por outro, não restam dúvidas de que a Mesa agiu mandatada pela Assembleia. Igualmente frágeis são o argumento da alínea d) e a excepção de ilegitimidade de que estaria viciada a decisão de 22 de Julho de 1983, por o representante do Governo francês, ao votá-la, ter cometido um excesso de poder. A esse respeito, limitar-me-ei a observar que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal, a validade dos actos comunitários deve ser apreciada à luz dos tratados, e não compete ao Tribunal garantir o respeito das normas nacionais.

Já respondi ao primeiro ponto, ao analisar a pretensa violação do princípio da igualdade. Quanto ao segundo, recordo os múltiplos controlos previstos na regulamentação impugnada (supra, n.º 2) e o parecer favorável do Tribunal de Contas sobre a execução do número 2729 nos anos de 1978 e 1979.

Para concluir, direi que o argumento da violação dos artigos 85.º e 86.º do Tratado nem sequer merece ser analisado. Atribuir aos partidos o privilégio que o artigo 173.º reserva às instituições comunitárias e aos Estados-membros é uma tese errada, mas digna. Equipará-los a empresas comerciais é apenas uma posição extravagante.

11. À luz das considerações que antecedem, concluo sugerindo ao Tribunal:

- a) que declare inadmissível o recurso interposto em 20 de Dezembro de 1983 pela associação «Os Verdes — Partido Ecologista» contra o Parlamento Europeu, por inexistência dos pressupostos processuais estabelecidos pelo artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE;
- b) que o indefira por falta de fundamento, caso seja considerado admissível.

Sendo vencida, a associação recorrente deverá suportar as despesas.